DWI MARTININGSIH

# PERAN *ISLAMIC CIVIL SOCIETY* DALAM PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

# Syarif Hidayatullah

JAKARTA – INDONESIA

Dwi Martiningsih

# PERAN ISLAMIC CIVIL SOCIETY DALAM PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

(Studi Kasus Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama)

YAYASAN OMAH AKSORO INDONESIA

**PERAN ISLAMIC CIVIL SOCIETY**
**DALAM PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA**
Studi Kasus Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama

**Penulis**
Dwi Martiningsih

**Editor**
Muamar Alwi

**Desainer**
Ibnu Athoilah

ISBN: 978-623-95021-8-8

**Penerbit:**
**Yayasan Omah Aksoro Indonesia**
Jl. Taman Amir Hamzah No. 5
Pegangsaan Menteng Jakarta Pusat 10320

# KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim Alhamdulillahirabbilalamin,* puji syukur kehadirat Allah SWT atas limpahan taufik dan hidayahNya sehingga penulis dapat menerbitkan buku ini. Salawat dan salam sebagai kado istimewa teriring bagi baginda Rasulullah Muhammad SAW yang telah menerangi dunia sehingga setiap langkah hidup dan kehidupan umat Islam terinspirasi oleh beliau. Buku ini mengkaji mengenai peran lembaga filantropi Islam NU dan Muhammadiyah dalam mengelola zakat. NU-Care LAZISNU dan LAZISMU merupakan branding baru lembaga filantropi NU dan Muhammadiyah pasca lahirnya UU/23/2011. Bagaimana kedua lembaga zakat berbasis *civil society* tersebut menyesuaikan diri dan menjalankan perannya di bawah regulasi zakat nasional menjadi fokus perhatian penulis.

Penulis persembahkan karya sederhana ini untuk untuk Ayahanda alm. Sutadi dan Ibunda Hj. Siti Zahro, S.Pd. Kedua orang tua yang telah mendidik, mengasuh dan mencurahkan kasih sayang yang tiada terbalas. Penghargaan dan terima kasih tulus kepada pimpinan Sekolah Pascasarjana (SPs) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Prof. Dr.Phil. Asep Saepudin Jahar, M.A.

Secara khusus, saya sampaikan kepada Kaprodi S2 Program Pengkajian Islam SPs UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Arif Zamhari, M.Ag, Ph.D yang telah menjadi teman berbagi dan diskusi. Juga kepada alm. Prof Bambang Pranowo senantiasa mengingatkan penulis untuk menyelesaikan studi pascasarjana. Semoga menjadi bagian amal jariyah beliau. Ucapan terima kasih juga kepada seluruh civitas akademika Sekolah Pascasarjana UIN Jakarta.

Terima kasih kepada jajaran manajemen LAZISMU: Prof. Hilman Latief (Direktur Eksekutif), Edi Suryanto (Manajer SDM), Rizal (Manajer Fundrising sekaligus sekretaris POROZ), NU-Care LAZISNU: Abdul Rauf

(Sekretaris), Hasan (Manajer SDM) dan Slamet Surachmat (amil LAZIS Baiturrahman), FOZ (Forum Zakat), BAZNAS dan Direktorat Zakat dan Wakaf Kementerian Agama atas kesedian membantu penulis dalam diskusi dan mengumpulkan data.

Terima kasih juga saya sampaikan kepada Dr. Muchlis M. Hanafi selaku Kepala Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an (LPMQ) Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI yang memberikan dorongan kepada penulis untuk menyelesaikan studi disela-sela pekerjaan. Alm. Prof. Riset Dr. Arifuddin Ismail yang memberikan rekomendasi awal kepada penulis untuk mengikuti program beasiswa S2 Agama dan Masyarakat. Para peneliti LPMQ yang senantiasa memotivasi, mendukung dan menjadi guru bagi penulis. Keluarga besar LPMQ, BRIN, dan Balai Litbang Agama Semarang yang senantiasa mendoakan dan menyemangati penulis.Teman-teman seperjuangan di SPS UIN Syarif Hidayatullah Jakarta yang saling menyemangati dan mendoakan untuk terus melangkah sekecil apapun itu: Muamar Alwi, Nurunnisa, Fadjrul, dan semua pihak yang ikut membantu dalam penulisan dan penyelesaian buku yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Penulis berharap semoga buku ini bermanfaat dan membawa keberkahan. Tak ada gading yang tak retak. Selalu ada kekurangan dari sebuah karya dan masih banyak isu yang belum dapat saya diskusikan di dalam buku ini. Akhir kata, penulis memohon maaf. Semoga karya saya ke depan menjadi lebih baik lagi.

Jakarta, 27 Maret 2022

Dwi Martiningsih

# PRAWACANA
# PERAN ISLAMIC CIVIL SOCIETY

ARIF ZAMHARI, Ph.D
Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

*Civil society* merupakan salah satu instrumen penting bagi tegaknya demokrasi di Indonesia. Adanya masyarakat yang relatif otonom dari intervensi negara dan tersedianya ruang publik (*public sphere*) merupakan dua syarat bagi terbentuknya tatanan kehidupan bernegara yang demokratis. Demikian pula halnya dalam tata kelola zakat nasional, aspirasi dari *civil society* menjadi suatu hal yang penting untuk diperhatikan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 cenderung mengarah pada penguatan peran negara dalam pengelolaan zakat melalui BAZNAS. Namun demikian, peran lembaga zakat berbasis *civil society* yang telah ada jauh sebelum negara Indonesia lahir tidak bisa disub-ordinasikan begitu saja. Hal ini mengingat akar pengelolaan zakat di Indonesia berasal dari rahim *civil society*, sudah seharusnya penguatan peran BAZNAS diikuti pula dengan pemberian ruang yang luas bagi lembaga-lembaga amil zakat di kalangan masyarakat (LAZ).

NU-Care LAZISNU dan LAZISMU merupakan dua lembaga zakat berbasis *civil society* yang memiliki peran yang cukup signifikan dalam kancah nasional. Jumlah fundraising yang besar dan *network* yang luas dari pusat hingga ke daerah merupakan modal sosial yang kuat bagi pemberdayaan masyarakat di kalangan masyarakat yang lemah. Pemberdayaan masyarakat melalui ziswaf di berbagai bidang kehidupan baik ekonomi, sosial, kesehatan, pendidikan, maupun humaniterian tecermin dari program-program yang diusung oleh NU-Care LAZISNU dan LAZISMU. Keduanya menjadi mitra strategis pemerintah dalam upaya peningkatan

kesejahteraan dan pengentasan kemiskinan di Indonesia. Peran besar kedua lembaga zakat tersebut berusaha dijabarkan dengan baik oleh penulis di buku ini.

Dengan diterbitkannya buku ini semoga dapat memperkaya khazanah diskursus *civil society* dan filantropi Islam di Indonesia, sekaligus menginspirasi para akademisi untuk terus berlatih dan berkarya. Menulis adalah jam terbang. Pena perlu terus diasah agar semakin tajam. Semoga bermanfaat dan selamat membaca!

Ciputat, 21 April 2022

# PEDOMAN TRANSLITERASI

Pedoman transliterasi Arab-Latin yang digunakan dalam penelitian ini adalah ALA-LC ROMANIZATION tables yaitu sebagai berikut:

## A. Konsonan

| Initial | Romanization | Initial | Romanization |
|---|---|---|---|
| ا | A | ض | Ḍ |
| ب | B | ط | Ṭ |
| ت | T | ظ | Ẓ |
| ث | Th | ع | ʻ |
| ج | J | غ | Gh |
| ح | Ḥ | ف | F |
| خ | Kh | ق | Q |
| د | D | ك | K |
| ذ | Dh | ل | L |

| | | | |
|---|---|---|---|
| ر | R | م | M |
| ز | Z | ن | N |
| س | S | هـ،ة | H |
| ش | Sh | و | W |
| ص | Ṣ | ي | Y |

## B. Vokal

### 1. Vokal Tunggal

| Tanda | Nama | Huruf Latin | Nama |
|---|---|---|---|
| ◌َ | Fatḥah | A | A |
| ◌ِ | Kasrah | I | I |
| ◌ُ | Ḍammah | U | U |

### 2. VokalRangkap

| Tanda | Nama | Gabungan Huruf | Nama |
|---|---|---|---|
| ◌َ ... ي | Fatḥahdanya | Ai | A dan I |

| | | | |
|---|---|---|---|
| ـَ ... و | Fatḥahdanwau | Au | A da U |

Contoh:

حسين: Ḥusain حول: Ḥaul

## C. VokalPanjang

| Tanda | Nama | Gabungan Huruf | Nama |
|---|---|---|---|
| ـَا | Fatḥahdanalif | ā | a dangaris di atas |
| ـِي | Kasrahdanya | ī | I dangaris di atas |
| ـُو | Ḍamahdanwau | ū | u dangaris di atas |

## D. Ta' Marbūṭah

Transliterasi ta' marbūṭah (ة) di akhir kata, biladimatikanditulis h.

Contoh:

مرأة : Mar'ah مدرسة: Madrasah

(ketentuaniniidakdigunakanterhadap kata-kata Arab yang sudahdiserapkedalambahasa Indonesia sepertishalat, zakat dansebagainya,kecualidikehendakilafadzaslinya)

## E. Shiddah

Shiddah/Tashdīd di transliterasiinidilambangkandenganhuruf, yaituhuruf yang samadenganhurufbershaddahitu.

Contoh:

ربّنا: Rabbanā شوّال: Shawwāl

## F. Kata SandangAlif + Lām

- Apabiladiikutidenganhurufqamariyah, ditulis al.
  Contoh: القلم : al-Qalam

# DAFTAR ISI

**KATA PENGANTAR ….. i**

**PRAWACANA PERAN ISLAMIC CIVIL SOCIETY . iii**

**PEDOMAN TRANSLITERASI ….. v**

**DAFTAR ISI ….. ix**

**BAB I: PERAN *ISLAMIC CIVIL SOCIETY* DALAM PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA ….. 1**

**BAB II: ISLAMIC CIVIL SOCIETY DAN UPAYA DEMOKRATISASI MELALUI ZAKAT ….. 25**

**A. Civil Society sebagai Prasyarat Demokratisasi ….. 25**

**1. Pengertian Civil Society ….. 26**

**2. Fungsi Civil Society ….. 41**

**3. Dua Wajah Civil Society dalam Demokratisasi ….. 45**

**4. Pengertian Demokrasi ….. 49**

**5. Upaya Membangun Demokratisasi melalui Islamic Civil Society ….. 53**

**B. Zakat dan Demokrasi Ekonomi ….. 67**

**BAB III: KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA ….. 73**

**A. Regulasi Pemerintah terkait Zakat dan Pengelolaannya ….. 74**

**1. Lahirnya Undang-Undang Zakat dan Berbagai Regulasi yang Mengikutinva ….. 80**

**2. LAZ sebagai Lembaga Zakat Masyarakat dalam Mengelola Zakat ….. 89**

**3. BAZ dan Peran Negara dalam Pengelolaan Zakat ….. 103**

**4. Dualisme Manajemen Zakat oleh BAZ dan LAZ ….. 108**

**B. Optimalisasi Penghimpunan Zakat di Lembaga Pemerintahan ….. 116**

**BAB IV: RESPON ISLAMIC CIVIL SOCIETY TERHADAP KEBIJAKAN PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA ….. 119**

**A. Respon NU-Care LAZISNU terhadap Kebijakan Zakat Nasional ….. 121**

**B. Respon Muhammadiyah terhadap Kebijakan Zakat Nasional ….. 150**

**C. Komparasi Respon NU-Care LAZISNU dan LAZISMU terhadap Kebijakan Zakat Nasional ….. 162**

**BAB V: PERAN ISLAMIC CIVIL SOCIETY DALAM KEBIJAKAN PENGELOLAAN ZAKAT YANG DEMOKRATIS DI INDONESIA ….. 167**

**A. Pentingnya Sinergi antar Aktor Zakat dalam Konteks Pembangunan Nasional ….. 167**

**1. Sinergi Program Kerja Menuju Kesejahteraan Masyarakat ….. 171**

**2. Zakat sebagai Bagian dari Pembangunan Nasional ….. 172**

**B. Kendala-Kendala Menuju Optimalisasi dan Integrasi Zakat Nasional ….. 173**

**1. Pemahaman dan Kesadaran Masyarakat Muslim ….. 173**

**2. Sistem/Kelembagaan/Regulasi yang Belum Berjalan dengan Optimal ….. 174**

**3. Keterjangkauan Muzaki dan Mustahik ….. 176**

**4. Akuntabilitas dan Transparansi ….. 177**

**5. Perbedaan Kultur/Corak antar Lembaga Zakat ….. 181**

**6. Struktur dan Pembagian Peran dan Fungsi antar Lembaga Zakat ….. 183**

**7. Sinergi dan Koordinasi Antar Lembaga ….. 188**

**8. Kapasitas SDM dan Biaya Operasional ….. 190**

**C. Dinamika Islamic Civil Society Merespons Regulasi UUPZ Nomor 23 Tahun 2011 ….. 206**

**BAB VI: Kesimpulan ….. 241**

**DAFTAR PUSTAKA ….. 245**

**GLOSARIUM ….. 263**

**BIODATA PENULIS ….. 271**

نهضة العلماء
N U

# BAB I
# PERAN *ISLAMIC CIVIL SOCIETY* DALAM PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

Proses dehumanisasi[1]pada dasarnya bersifat universal. Inilah yang menjadi sisi gelap peradaban manusia modern dewasa ini. Ketimpangan hidup dan ketidakadilan sosial antara yang mampu (*the haves*) dan yang tidak mampu (*the haves-not*) menjadi problematika yang semakin terlihat jelas di era globalisasi. Ada indikasi yang menyolok bahwa ketimpangan dan ketidakadilan itu menjadi pilihan sadar oleh si kuat untuk meminggirkan mereka yang lemah. Berawal dari ketidakadilan di bidang ekonomi menjalar cepat ke bidang sosial, politik, hukum, budaya maupun bidang-bidang lainnya.[2] Masing-masing ketidak adilan tersebut terkait secara sistemik satu dengan lainnya dalam kerangka globalisasi.

Ibnu Khaldun dalam *Muqaddimah*-nya menyatakan sistem ekonomi merupakan bagian yang sangat menentukan bentuk kehidupan manusia secara keseluruhan. Antara

---

[1] Dehumanisasi menurut Paulo Freire (1921-1997), berarti penafikan harkat kemanusiaan. Dehumanisasi sebagai sebuah fakta sejarah yang konkret, bukanlah takdir yang turun dari langit, melainkan akibat dari ketidakadilan tatanan yang melahirkan kekerasan dari para penindas, yang pada gilirannya mendehumanisasikan kaum tertindas. Lihat Moh. Zaini, "Esensi Spirit Pendidikan Islam dalam Konsep Pemikiran Paulo Freire," dalam *El-Qudwah. Jurnal Integrasi Sains dan Islam UIN Malang*, Vol. 10, 2014, h. 5.

[2] Masdar Farid Mas'udi, *Pajak Itu Zakat: Uang Allah untuk Kemaslahatan Rakyat*, Cetakan I, (Jakarta: PT Mizan Pustaka, 2010), h. xxxii – xxxiii.

kehidupan ekonomi dan kehidupan sosial, termasuk kehidupan politik terdapat hubungan sebab akibat yang sangat rapat.[3]

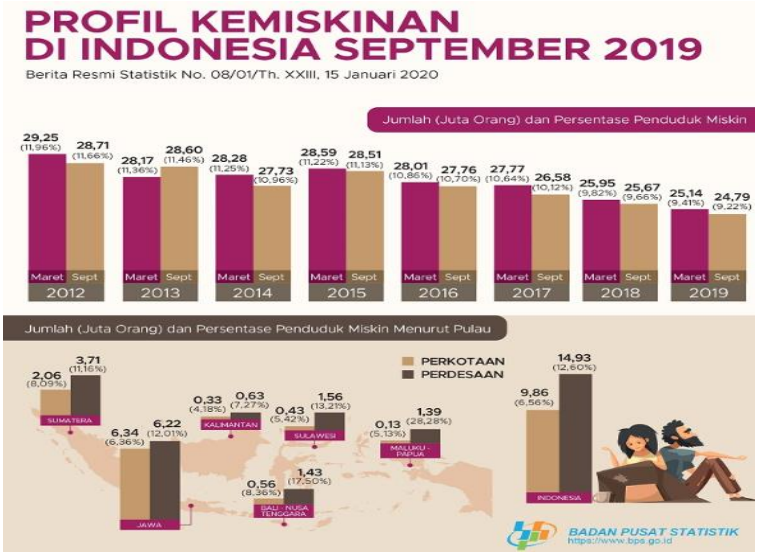
Hal yang sekarang begitu terasa adalah bidang kesehatan yang berdampak siginifikan terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat lainnya, baik sosial, politik, budaya hingga menyentuh aspek ekonomi. Salah satu contohnya adalah pendemik virus corona Covid-19[4] yang berawal dari Wuhan Cina kemudian menyebar luas ke seluruh dunia. Indonesia mulai terkena wabah ini pada Februari 2020. Pandemi virus corona covid 19 ini mampu melumpuhkan berbagai sendi kehidupan manusia, khususnya sendi-sendi ekonomi dunia global secara masif dan signifikan, termasuk terhadap perekonomian Indonesia.

---

[3] Beberapa ahli menyebutkan Ibnu Khaldun sebagai Bapak Ekonomi (*father of economics)* atau biasa disebut Bapak Ilmu Sosial Modern (*father of modern social science*) dengan gagasan-gagasan yang mengilhami para pemikir setelahnya, seperti Adam Smith, David Ricardo, Carl Marx dan John Maynard Keynes. Lihat dalam Abdurrahman bin Muhammad bin Khaldun*,* "Mukaddimah Ibnu Khaldun," (Beirut: Dar Al-Kitab, 2001), Cet ke-3,Penj. Masturi Irham dkk, *Mukaddimah Ibnu Khaldun*, (Jakarta: Pustaka Al Kautsar, 2011), h. xv-xvi.

[4] Awal tahun 2020, dunia digemparkan dengan wabah virus corona covid-19, yang ditemukan pertama kali kasusnya di Wuhan, Republik Rakyat Tiongkok (RRT). Virus corona ini juga sudah menjadi kasus pandemik, kasus penyakit menular yang sudah menjangkit ke wilayah yang sangat luas. Hingga 2 April 2020 tercatat telah menyebar hingga 203 negara/kawasan dengan jumlah kasus terkonfirmasi positif pasien corona sejumlah 827.419 orang dan jumlah kematian 40.777 jiwa. Negara dengan jumlah kasus terbanyak Cina diikuti Italia, Amerika, Spanyol, Jerman dst. Indonesia termasuk 12 urutan teratas kasus covid-19. Pada 2 April 2020 tercatat ada 1.790 orang dinyatakan positif corona dengan kesembuhan 112 orang dan 170 orang meninggal dunia. Diakses pada tanggal 2 April 2020 dari www.covid-19.go.id..

Menteri Keuangan Sri Mulyani menyampaikan pertumbuhan ekonomi Indonesia dapat menurun hingga mencapai 2,5 persen bahkan sampai 0 persen jika pandemi covid-19 masih akan berlangsung lebih dari 3 bulan.[5]




Data BPS (Badan Pusat Statistik) pada September 2019 menyebutkan jumlah penduduk miskin di Indonesia mencapai 24,79 juta jiwa atau 9,22 %. Atau mengalami penurunan sebesar 0,19 % dibanding Maret 2019. Namun demikian, penurunan kemiskinan[6] tersebut masih menyisakan

---

[5] Tira Santia, "Ekonomi Masyarakat Miskin Paling Rentan Terdampak Virus Corona," artikel diakses pada tanggal 02 April 2020 dari https://www.liputan6.com/bisnis/read/4209154/ekonomi-masyarakat-miskin-paling-rentan-terdampak-virus-corona

[6] Kemiskinan mengandung makna kesenjangan ekonomi dan pemerataan pendapatan. Ada dua ukuran untuk menganalisis tingkat kemiskinanan: kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif.

persoalan mengenai tingginya disparitas kemiskinan antara kota dan desa. Persentase penduduk miskin di kota pada 2019 adalah 6,56% (9,86 juta jiwa) atau lebih rendah dibandingkan penduduk miskin di desa yaitu di angka 12, 60% (14,93 juta jiwa).[7]

Bagaimana halnya dengan angka kemiskinan penduduk Indonesia ditengah gempuran wabah corona virus -19 sekarang ini? Vivi Alatas, Ekonom *World Bank* meyakini jika wabah virus corona ini tak segera teratasi, angka kemiskinan Indonesia bisa bertambah cukup signifikan.[8] Dengan kata lain, kehidupan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat dipengaruhi oleh berbagai aspek kehidupan lain, tak terkecuali bidang kesehatan dan bagaimana pemerintah selaku pembuat kebijakan memberikan langkah-langkah yang solutif untuk mengatasinya.

Mohammad Hatta menyebutkan demokrasi politik tidak cukup untuk mencapai demokrasi yang sesungguhnya. Haruslah ada demokrasi ekonomi yang memakai dasar bahwa

---

Kemiskinan absolut berkaitan dengan ketidakmampuan seseorang melampui ukuran kemiskinan yang telah ditetapkan. Kemiskinan relatif berkaitan dengan perbedaan tingkat pendapatan suatu golongan dibandingkan dengan golongan lainnya. Indikator kesenjangan ekonomi yang biasa digunakan adalah Gini ratio (koefisien Gini). Lihat Prijono Tjiptoherijanto, "Pengentasan Kemiskinan Melalui Pembangunan Jaringan Ekonomi Perdesaan (Sebagai Suatu Strategi)," dalam *Economics and Finance in Indonesia* 45, 1997, h. 457-480.

[7] Diaksses pada tanggal 2 April 2020 dari https://www.bps.go.id/website/images/Kemiskinan-Rilis-Januari-2019-ind.jpg

[8] Tira Santia, "Ekonomi Masyarakat Miskin Paling Rentan Terdampak Virus Corona," artikel diakses pada tanggal 23 Mar 2020 dari https://www.liputan6.com/bisnis/read/4209154/ekonomi-masyarakat-miskin-paling-rentan-terdampak-virus-corona.

segala penghasilan yang mengenai penghidupan orang banyak harus berlaku di bawah tanggungan orang banyak pula.[9]

Agama sebenarnya tidak cukup hanya sekedar kesalehan individual-saja, melainkan proses penumbuhan kepedulian dan kesalehan sosial, membumikan proses humanisasi yang berspirit transendensial. Dikotomi ajaran agama dengan realitas sosial harus mulai ditinggalkan dan beralih pada kontekstualisasi agama secara fungsional.[10] Dengan demikian, agama diharapkan mampu menjadi rahmat bagi setiap umatnya, tak terkecuali keadilan dalam bidang ekonomi. Al-Qur'an telah memerintahkan umat Islam untuk berlaku adil sebagai bentuk ketakwaan kepadaNya.[11]

Umat Islam yang mengaku mengemban agama paripurna, kini dipertanyakan, minimal oleh diri sendiri. Apakah umat Islam dengan ajaran *ya'lu wa la yu'la 'alaih*[12]

---

[9] Mohammad Hatta (1902-1980), Kumpulan Karangan Penerbitan dan Balai Buku Indonesia –Amsterdam-Surabaja, 1953, dalam Media Indonesia, Senin 11 Agustus 2014, 21.

[10] Yusuf Suyono, "Menyoal Kesenjangan Antara Das Sollen Islam Dengan Das Sein Praksis Kehidupan Kaum Muslimin," dalam *Jurnal Theologia*, Vol. 25, No.1, 2014, h. 65-98.

[11] QS. An-Nahl 90:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَآئِ ذِى الْقُرْبَى وَيَنْهَى عَنِ الْفَحْشَآءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُوْنَ

Artinya: "Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran." Lihat juga perintah berbuat adil dalam QS. Al Maidah ayat 8, Al An'am ayat 152, An Nisa 58, dan sebagainya.

[12] *Ya'lu wa la yu'la 'alaih* dapat diartikan sebagai agama Islam itu agama yang luhur dan tidak ada yang mengunggulinya. Jurang antara *das sein* praksis kehidupan muslim dengan *das sollen* ajaran Islam yang *ya'lu wa lā yu'lā 'alaih* itu hendaknya mampu disatukan dalam kehidupan dengan sosok Muhammad saw sebagai

ini mampu membuktikan tanggung jawabnya, menyumbangkan konsep bagi umat manusia dalam rangka mewujudkan demokrasi ekonomi, 'memecahkan problem dehumanisasi universal. Pemikiran ulang mengenai ajaran Islam dilakukan umat Islam di mana-mana, tak terkecuali tentang diskursus zakat di Indonesia.

Diskursus zakat penting untuk dibicarakan kembali. Zakat dipandang paling dekat dengan inti ketidakadilan ekonomi. Mustaq Ahmad mengungkapkan zakat sebagai sumber utama kas negara karena merupakan soko guru bagi kehidupan ekonomi yang dicanangkan al-Qur'an.[13] Afzalurrahman menegaskan tujuan zakat yang terpenting adalah mempersempit ketimpangan ekonomi masyarakat.[14]

Zakat merupakan pranata sosial-ekonomi yang lahir pada abad ke-7 M. Zakat sekaligus sebagai sistem fiskal pertama di dunia dengan kelengkapan aturan yang luar biasa. Kelengkapan aturan zakat terlihat dari sudah jelasnya subyek pembayar zakat, obyek harta zakat (mal al-zakat) beserta tarifnya masing-masing (*miqdar* al-zakat), batas kepemilikan harta minimal terkena zakat (nishab), masa kepemilikan harta (haul), hingga alokasi distribusi penerima dana zakat (mustahiq). Jika diterapkan secara sistemik dalam perekonomian akan berdampak secara signifikan, bahkan membuatnya diinginkan secara sosial.[15]

---

cermin dan etalase Islam yang *par excellence*. Lihat Suyono, "Menyoal Kesenjangan....," h. 65-66.

[13] Mustaq Ahmad, *Etika Bisnis dalam Islam*, (Jakarta: Pustaka Al-Hidayah, 2001), h. 75.

[14] Afzalurrahman, *Muhammad sebagai Pedagang*, (Jakarta: Yayasan Swarna Bhumy, 1997), h. 249.

[15] Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011*, (Jakarta: Kencana. 2015), h. 7.

Namun demikian, aspek pengelolaan zakat tidak banyak mendapat pengaturan dalam syariat Islam. Sejak awal Islam, pengelolaan zakat telah menjadi ruang ijtihad yang luas berbasis maslahah. Perubahan politik dan komitmen keagamaan penguasa memberi dampak besar terhadap dinamika pengelolaan zakat, menimbulkan diskursus yang tajam di antara para fuqoha yang terekam dalam kajian fikih klasik.

Secara umum, ada lima bentuk pengelolaan zakat di masyarakat Muslim kontemporer. Pertama, sistem pengumpulan zakat secara wajib oleh negara. Kedua, pengumpulan zakat secara wajib, namun dilakukan oleh masyarakat atau swasta. Ketiga, pengumpulan zakat secara sukarela oleh negara. Keempat, pengumpulan zakat secara sukarela oleh swasta. Kelima, pengumpulan zakat secara sukarela di tingkatan individual tanpa pengelolaan secara kolektif.[16]

Diskursus pengelolaan zakat di Indonesia mengalami dinamika mengikuti pola relasi hubungan Islam dan negara. Bentuk pengelolaan zakat di Indonesia dipengaruhi oleh politik hukum yang diterapkan melalui kekuasaan negara. Proses pengambilan keputusan politik pun tidak bisa dilepaskan dari campur tangan akar sosial budaya bangsa Indonesia.

Indonesia sebagai *nation state* bukan *Islamic state* mengalami dilema dalam mengembangkan sintesis antara praktik dan pemikiran politik Islam, tak terkecuali dalam pengelolaan zakat. Konteks hubungan Islam dan negara di Indonesia bersifat kontradiktif. Hal ini karena dua hal: posisi Islam yang menonjol karena kedudukannya sebagai agama mayoritas, di sisi lain dengan posisinya yang dominan

---

[16] Amelia Fauzia, *Faith and The State: A History of Islamic Philanthrophy in Indonesia*, (Leiden: Brill Academic Publishers. 2013), h. 175.

tersebut Islam hanya berperan marjinal di wilayah kehidupan politik nasional.[17]

Pertentangan atau konflik antara Islam dengan birokrasi (negara) bukan suatu hal yang baru tetapi telah mempunyai akar sejarah dan kultural sejak lama.[18]Sejarawan Kuntowijoyo mencatat, hubungan Islam dan negara menunjukkan pola paralelisme historis, dengan tiga pola hubungan: antagonistik, resiprokal kritis sampai akomodatif. Ketiga pola tersebut silih berganti muncul ke permukaan dalam periode sejarah tertentu.[19]

Hubungan antagonistik (1966-1981) mencerminkan sifat hubungan yang mencirikan adanya ketegangan antara negara dengan Islam sebagai sebuah agama.[20] Pola hubungan hegemonik antara Islam dengan negara timbul pada masa pemerintahan orde baru. Keadaan negara yang kuat memainkan pengaruh ideologi politik sampai ke tingkat masyarakat bawah, telah berlawanan dengan sikap reaktif kalangan Islam sehingga melahirkan konflik ideologi sekaligus menempatkan Islam sebagai oposisi.[21] Artikulasi dan praktik politik Islam yang legalistik dan formalistik telah menyebabkan ketegangan Islam dan negara.[22]

---

[17] M. Din Syamsudin, *Islam dan Politik Era Orde Baru*, (Jakarta: PT Logos Wacana Ilmu, 2001), cetakan I, h. 21.

[18] M. Syafi'i Anwar, *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia: Sebuah Kajian Politik tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru*, (Jakarta: Paramadina, 1995), cetakan I, h. 4.

[19] Kuntowijoyo, *Paradigma Islam: Interpretasi untuk Aksi*, (Bandung: Mizan, 1991), h. 138-156.

[20] Edi Gunawan, "Relasi Agama dan Negara perspektif Pemikiran Islam," dalam *Jurnal Al Hikmah*, Vol XV, No. 2, 2014, h. 10.

[21] Bachtiar Effendy, *Teologi Baru Islam: Pertautan Agama, Negara, dan Demokrasi*, (Yogyakarta: Galang Press, 2001), h. 144.

[22] Gunawan, "Relasi Agama dan Negara....." h. 12.

Tahap hubungan resiprokal kritis (1982-1985) dicirikan dengan adanya pergeseran orientasi di kalangan organisasi-organisasi kemasyarakatan Islam, kaum intelektual, dan para aktivis non partai. Bachtiar Effendy menyebutnya dengan munculnya "intelektual baru Islam", menempuh strategi kultural dengan memproduksi wacana politik Islam yang inklusif dan substansialistik. Tujuannya mencari pola relasi Islam dan negara yang lebih harmonis dan tidak saling curiga.[23]

Gerakan Islam yang substansialis-inklusif telah berhasil membuat harmonis hubungan Islam dan negara, yang ditandai dengan sejumlah kebijakan politik pemerintah yang mengakomodasi aspirasi umat Islam: berdirinya ICMI (8 Desember 1990), Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri dalam Negeri dan Menteri Agama tentang efektivitas pengumpulan zakat (1991).[24]

Harmonisasi mulai terbangun dengan masuknya umat Islam sebagai bagian dan sistem politik elit dan birokrasi atau "santrinisasi birokrasi."Aspirasi umat Islam untuk membangun tatanan sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang berakar pada nilai-nilai luhur Islam serta budaya bangsa, terbingkai dalam falsafah integralistik Pancasila dan UUD 1945. Wacana intelektualisme dan aktivisme politik Islam yang substansialistik merupakan modal dasar membangun sebuah sintesa antara Islam dan negara.[25]

Sejak 1985 – 1994 ada indikasi mulai mencairnya Islam dan negara menjadi lebih akomodatif dan integratif. Hubungan akomodatif Islam dan negara adalah sifat

---

[23] Effendy, *Teologi Baru Islam*...., h. 144

[24] M.Syafii Anwar, *Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia: Sebuah Kajian Politik tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru*, (Jakarta: Paramadina, 1995), h. 12.

[25] Bachtiar Effendy, *Islam dan Negara*, (Jakarta: Paramadina, 1998), h. 15-21.

hubungan di mana Islam dan negara, satu sama lain saling mengisi bahkan ada kecenderungan memiliki kesamaan untuk mengurangi konflik. Pemerintah menyadari Islam memiliki kekuatan politik yang potensial sehingga negara mengakomodasi Islam.[26] Indikator hubungan yang bercorak akomodatif antara negara dan Islam, salah satunya terlihat dengan keluarnya Undang-Undang Zakat Nomor 38 Tahun 1999. Aspirasi muslim Indonesia yang semula tersendat-sendat mulai tersalurkan.

Dalam periode empat Presiden RI pasca Presiden Soeharto, tercatat beberapa *milestone* gerakan zakat yaitu: *pertama,* Presiden B.J. Habibie pada tanggal 23 September 1999 atas persetujuan DPR telah mengesahkan UU No.38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat; *kedua,* Presiden Abdurrahman Wahid pada tanggal 7 Januari 2001 mengeluarkan Keputusan Presiden No.8 tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS)[27]; *ketiga,* Presiden Megawati Soekarnoputri pada tanggal 2 Desember 2001 mencanangkan *Gerakan Sadar Zakat* dalam Peringatan Nuzulul Quran di Masjid Istiqlal Jakarta; dan *keempat* Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 26 Oktober 2005 mencanangkan *Gerakan Infak Shadaqah Nasional* dan mengukuhkan kepengurusan BAZNAS periode 2004-2007 di Istana Negara.[28]

Pentingnya zakat bagi pengembangan masyarakat menyadarkan *muzakki* akan pentingnya menyalurkan zakat melalui lembaga. Kesadaran ini tumbuh disertai keinginan

---

[26] Edi Gunawan, "Relasi Agama dan Negara....," h. 11.

[27] BAZNAS adalah Badan Amil Zakat Nasional yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 8 tahun 2001, diakses pada tanggal 17 Januari 2001 dari http www.baznas.or.id

[28] M.Fuad Nasar, *Pengalaman Indonesia dalam Mengelola Zakat: Sejarah, Realitas Baru dan Orientasi Masa Depan,* (Jakarta: UI Press. 2006), cetakan I, h. 6.

para pegiat zakat untuk membentuk suatu wadah silaturahim antar pengelola zakat, bernama Forum Zakat (FOZ) yang merupakan Asosiasi Lembaga Pengelola Zakat Seluruh Indonesia. FOZ[29] memandang perlu memasukkan zakat ke dalam domain negara. Hal inilah yang menguatkan munculnya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.[30]

Digulirkannya undang-undang pengelolaan zakat tersebut mendapat respon positif dari kalangan umat Islam Indonesia karena di dalamnya membuka peluang masyarakat membentuk lembaga pengelola zakat. Manfaat nyata dengan dikeluarkannya UU No.38 Tahun 1999 yaitu pengakuan secara legal terhadap lembaga-lembaga pengelola zakat di Indonesia. Hal tersebut mendorong masyarakat untuk semakin terlibat aktif dalam mengelola zakat karena sudah memiliki payung hukum.

Berbagai lembaga zakat masyarakat tumbuh subur seperti cendawan di musim hujan, pasca lahirnya undang-undang zakat. Forum Zakat (FOZ) pada tahun 2008 mencatat ada sekitar 421 organisasi pengelola zakat di Indonesia. Jumlah itu meliputi: 1 BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional), 18 Laznas (Lembaga Amil Zakat Nasional), 32

---

[29] Kelahiran FOZ di Indonesia dibidani atau melalui peran besar yang dimainkan oleh Dompet Dhuafa Republika. FOZ lahir melalui seminar zakat perusahaan yang diadakan pada 7 Juli 1997 yang salah satu hasilnya yaitu pendeklarasian FOZ. FOZ pada awalnya dikonsorsium oleh 11 lembaga, yaitu: Dompet Dhuafa Republika, Bank Bumi Daya, Pertamina, Telkom Jakarta, Baitul Mal Pupuk Kujang, Bazis DKI, Hotel Indonesia dan Sekolah Tinggi Ekonomi Indonesia (STEI) Jakarta. Lihat Kuntarto Noor Aflah & Mohd.Nasir Tajang, *Zakat dan Peran Negara*, (Jakarta: Forum Zakat (FOZ), 2006), h. 63.

[30] Aflah, et.al., *Zakat dan Peran Negara*..... h. ix.

BAZ provinsi, lebih dari 300 BAZ kabupaten/kota dan lebih 70 LAZ baik tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten.[31]

Pasca diterbitkannya Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999[32] tentang Pengelolaan Zakat, maka pelaksanaan penghimpunan zakat dilakukan oleh satu wadah, yakni Badan Amil Zakat (BAZ) yang dibentuk Pemerintah bersama masyarakat dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang sepenuhnya dibentuk oleh masyarakat yang terhimpun dalam ormas-ormas maupun yayasan-yayasan.[33]

Sebelas tahun berjalan, berbagai pihak merasakan kelemahan dari Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999[34] dari

---

[31] Nana Mintarti, "Perluas Partisipasi Publik dalam Pengelolaan Zakat," dalam *Zakat & Empowering; Jurnal Pemikiran dan Gagasan*, Vol.1, No.4, Agustus 2008, h. 3.

[32] Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 ini lebih menekankan pada aspek pengelolaan zakat, yakni kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pengumpulan dan pendistribusian serta pendayagunaan dana zakat. Di dalam undang-undang tersebut, kita tidak akan menemukan ketentuan nisab, kadar, dan waktu pengeluaran zakat. Hal yang terbanyak diungkapkan di dalam undang-undang no 38 tahun 1999 ini adalah tentang prinsip-prinsip dan teknis pengelolaan zakat. Undang-undang zakat tersebut memuat aturan tentang pengelolaan dana zakat yang terorganisir, transparan dan profesional, serta dilakukan oleh amil resmi yang ditunjuk oleh pemerintah

[33] Fakhrudin, *Fiqh dan Manajemen Zakat di Indonesia*, (Malang: UIN Malang Press, 2008), h. 249-250.

[34] Kelemahan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ada beberapa hal, diantaranya: belum membahas secara detail mengenai cara pengelolaan zakat yang baik, seperti wajib zakat, ukuran nishab, dan batasan waktu atau haul. Supremasi pemerintah selaku penguasa dan penyelenggara negara tak terlihat jelas. Wajib zakat baik orang Islam maupun badan hukum yang dimiliki orang Islam jika tidak membayar, tidak terkena sanksi. Undang-Undang zakat menjadi mandul. Lihat Ancas Sulchantifa Pribadi. "Pelaksanaan

beberapa sisi sehingga menimbulkan semangat yang kuat untuk merevisinya. Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 dipandang tidak mampu lagi menampung dan menyelesaikan dinamika yang ada. Pada 25 November 2011 telah bergulir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang baru.

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang pengelolaan zakat menempatkan LAZ (Lembaga Amil Zakat) dan BAZ (Badan Amil Zakat) dalam posisi yang sejajar dalam pengelolaan zakat.[35] Pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, ada sedikit perubahan terkait peran dan fungsi LAZ. Fungsi LAZ lebih pada membantu BAZ dalam mengelola zakat.[36] Perubahan peran dan fungsi LAZ secara regulasi tersebut menunjukkan semakin menguatnya peran BAZ.

Salah satu gagasan besar penataan pengelolaan zakat yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 yaitu pengelolaan zakat dilakukan secara terintegrasi baik

---

Pengelolaan Zakat Menurut Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Studi BAZ Kota Semarang," (Tesis. Program Studi Magister kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang, 2006), h. 76-77.

[35] Penjelasan Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 menyebutkan Lembaga Amil Zakat adalah institusi pengelola zakat yang sepenuhnya dibentuk atas prakarsa masyarakat dan oleh masyarakat. Dalam Pasal 8 Undang-Undang tersebut menyatakan Badan Amil Zakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Lembaga Amil Zakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 mempunyai tugas pokok mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat sesuai dengan ketentuan agama.

[36] Pasal 1ayat 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menyebutkan Lembaga Amil Zakat yang selanjutnya disebut LAZ adalah lembaga yang dibentuk masyarakat yang memiliki tugas membantu pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

BAZNAS maupun LAZ yang mendapat legalitas perundang-undangan.

Gagasan besar yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dan menjiwai pasal-pasalnya adalah pengelolaan zakat yang terintegrasi. Integrasi berbeda dengan sentralisasi dalam pengertian undang-undang. Melalui integrasi pengelolaan zakat, dipastikan potensi dan realisasi pengumpulan zakat di seluruh daerah serta manfaat zakat untuk pengentasan kemiskinan akan lebih terukur berdasarkan data. Kinerja lembaga pengelolanya juga terpantau. Zakat disalurkan berdasarkan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan.

Baznas selaku koordinator zakat nasional bertugas mengawal jalannya proses integrasi dan sinergi, baik dari sisi manajemen maupun sisi kesesuaian syariah. Di sisi lain LAZ sebagai lembaga zakat masyarakat juga mendapat legalitas untuk membantu pengelolaan zakat.

Posisi regulasi zakat secara hukum Islam mengacu pada Al-Qur'an QS. At Taubah: 103[37] dan 60[38] yang menghasilkan diskursus yang beragam mengenai siapa yang

---

[37] خُذْ مِنْ اَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيْهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْۗ اِنَّ صَلٰوتَكَ سَكَنٌ لَّهُمْۗ وَاللّٰهُ سَمِيْعٌ عَلِيْمٌ

103. Ambillah zakat dari harta mereka, guna membersihkan dan menyucikan mereka, dan berdoalah untuk mereka. Sesungguhnya doamu itu (menumbuhkan) ketenteraman jiwa bagi mereka. Allah Maha Mendengar, Maha Mengetahui.

[38] اِنَّمَا الصَّدَقٰتُ لِلْفُقَرَاۤءِ وَالْمَسٰكِيْنِ وَالْعٰمِلِيْنَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوْبُهُمْ وَفِى الرِّقَابِ وَالْغَارِمِيْنَ وَفِيْ سَبِيْلِ اللّٰهِ وَابْنِ السَّبِيْلِۗ فَرِيْضَةً مِّنَ اللّٰهِۗ وَاللّٰهُ عَلِيْمٌ حَكِيْمٌ

60. Sesungguhnya zakat itu hanyalah untuk orang-orang fakir, orang miskin, amil zakat, yang dilunakkan hatinya (mualaf), untuk (memerdekakan) hamba sahaya, untuk (membebaskan) orang yang berutang, untuk jalan Allah dan untuk orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai kewajiban dari Allah. Allah Maha Mengetahui, Mahabijaksana.

berhak mengelola zakat, yang bersumber dari interpretasi ayat *khudz min amwalihim.* Ada yang menafsirkan pemerintah atau negara yang berhak secara mutlak sebagaimana pada masa nabi. Ada pula yang moderat dan kontekstual mengingat Indonesia bukanlah negara Islam, sehingga harus ada kombinasi dalam melihat redaksional ayat tersebut.[39]

Hadirnya UU No 23 Tahun 2011 ini merupakan upaya perapian barisan para amil zakat secara berkesinambungan dan bersinergi, baik Baznas maupun LAZ. Tujuan besarnya tiada lain adalah meningkatkan kesejahteraan umat dan bangsa.[40]

Namun demikian, upaya integrasi pengelolaan zakat nasional dibawah koordinasi BAZNAS bagai benang kusut yang belum juga mampu terurai. Benang kusut itu, menurut sebagian kalangan karena adanya persepsi bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dipandang tidak menyempurnakan, justru dinilai tidak lebih baik dari Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 lebih banyak berfokus pada soal kelembagaan (*leading sector),* sementara aspek-aspek lain yang siginifikan malah terabaikan.[41]

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menyebutkan fokus *leading sector* zakat nasional dibawah koordinasi BAZNAS. Hal ini tentu saja membuat perzakatan nasional yang selama ini dinilai sudah cukup kondusif kemudian sedikit "terusik" dengan mempersempit ruang bagi LAZ (Lembaga Amil Zakat). Peran BAZNAS yang *powerful* akan berimbas pada transformasi lembaga-lembaga zakat

---

[39] FOZ, *Cetak Biru Pengembangan* Zakat...., h. xvi.

[40] M. Fuad Nasar, "Integrasi Pengelolaan Zakat dalam Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2011," diakses pada tanggal 20 Maret 2020 dari www.pusat.baznas.go.id/berita-artikel/integrasi-pengelolaan-zakat-uu-no-23-tahun-2011

[41] FOZ, *Cetak Biru Pengembangan Zakat*..... h. xvi.

masyarakat yang selama ini bisa dikatakan sebagai ujung tombak perzakatan nasional.

Banyak tantangan zakat yang dihadapi oleh lembaga-lembaga zakat nasional di era pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011. Hal ini terlihat salah satunya pada manajemen pengelolaan zakat nasional yang belum mampu memetakan secara nasional data mustahik dan muzaki sehingga efektivitas dan efisiensi yang menjadi salah satu tujuan regulasi undang-undang zakat belum tercapai dengan optimal.[42]Hal ini menunjukkan tidak mudahnya memetakan muzaki dan mustahik secara nasional.

Mengapa tidak mudah memetakan muzaki dan mustahik secara nasional? Berbicara mengenai manajemen zakat tidak bisa sekedar melalui pendekatan legal formal. Ada hal lain yang ikut berperan, yakni kredibilitas lembaga pengelola zakat. Kredibilitas lembaga pengelola zakat dilihat masyarakat melalui proses sosialisasi hingga memunculkan *track record* yang membangun kepercayaan (*trust*) masyarakat.

Wacana yang umum berkembang bahwa kepercayaan publik terhadap lembaga zakat yang terbentuk masyarakat atau biasa disebut LAZ (Lembaga Amil Zakat) jauh lebih kuat dibandingkan lembaga zakat yang dibentuk pemerintah atau biasa disebut BAZ (Badan Amil Zakat).[43] Amelia Fauzia juga menegaskan LAZ sebagai lembaga pengelola zakat yang

---

[42] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia*, (Jakarta: Pusat Kajian Strategis BAZNAS, 2017), h. 56. Lihat juga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.

[43] Nana Mintarti dkk, "Mengapresiasi Bangkitnya *Civil Society* dalam Pengelolaan Zakat di Indonesia. Zakat&Empowering," dalam *Jurnal Pemikiran dan Gagasan*, Vol.1, No.4, Agustus 2008, h. 37.

dikelola masyarakat lebih maju dan mendapat kepercayaan masyarakat dibandingkan BAZ yang dikelola pemerintah.[44]

Dalam konteks Indonesia, *Islamic civil society* memiliki signifikansi ekonomi, sosial, budaya dan politik yang sangat besar, khususnya dalam kaitannya dengan tata kelola zakat. Hal ini mengingat mayoritas penduduk Indonesia beragama Islam. Wajar kiranya bila keberadaan masyarakat muslim menjadi sangat potensial bagi perubahan ekonomi, sosial, budaya dan politik di Indonesia, tak terkecuali dalam hal pengelolaan zakat.

Berbicara mengenai *Islamic civil society* di Indonesia, tidak akan pernah terlepas dari dua organisasi *main stream* yang sudah menyejarah dan mengiringi perjalanan bangsa Indonesia sejak pra kemerdekaan hingga kini; NU dan Muhammadiyah. Hendro Prasetyo, Ali Munhanif dkk menegaskan NU dan Muhammadiyah sebagai barisan terdepan dengan potensi yang sangat besar bagi penguatan *civil society* di Indonesia. Hal ini terlihat dari isu-isu yang menjadi perhatian keduanya, seperti demokrasi, hak asasi manusia, gender, masyarakat madani maupun tema-tema kritis lainnya.[45]

Muhamadiyah merupakan organisasi Islam terbesar di Indonesia disamping Nahdlatul Ulama. Hal ini karena Muhammadiyah merupakan organisasi yang paling banyak pengikutnya, mempunyai organisasi yang teratur, dan gigih dalam memperjuangkan pendiriannya. Fuad Fachruddin menyebutkan NU dan Muhammadiyah masing-masing

---

[44] Amelia Fauzia dkk, *Filantropi Islam dan Keadilan Sosial: Studi tentang Potensi, Tradisi dan Pemanfaatan Filantropi Islam di Indonesia*, (Jakarta: CRCS UIN Jakarta, 2006), h.103.

[45] Hendro Prasetyo, Ali Munhanif dkk, *Islam dan Civil Society: Pandangan Muslim Indonesia*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002), h. 19.

memiliki sekitar 30 juta anggota di tingkat nasional, propinsi, kabupaten dan kecamatan.[46]

NU dan Muhammadiyah merupakan ormas Islam yang secara historis memiliki peran penting dalam mengawal demokratisasi di Indonesia. Baik mulai masa kolonial, dalam masa perjuangan kemerdekaan, awal kemerdekaan/orde lama, orde baru, reformasi, hingga Indonesia sekarang. Menariknya, kedua *Islamic civil society* ini menghidupi sendiri gerakan-gerakannya hanya karena adanya pengumpulan zakat, infak, sedekah.

Muhammadiyah dalam membangun sektor filantropi Islam, tidak lepas dari peran pendirinya, K.H. Ahmad Dahlan. Muhammadiyah yang lahir pada tahun 1912 tidak sekedar sebagai gerakan dakwah Islam, melainkan berupaya membangun gerakan pembaharuan di berbagai sektor kehidupan masyarakat melalui program-program sosial. Salah satu gerakan pembaharuan Muhamamdiyah adalah perubahan kultural tentang pembayaran zakat. Zakat semula dibayarkan kepada para tokoh agama setempat dan berguna bagi pendapatan mereka. Muhammadiyah mendorong pengumpulan zakat bagi fakir miskin.[47]

Pada awal pendirian Muhammadiyah, hampir semua fasilitas yang berdiri merupakan dukungan penuh dari anggota. Alfan Alfian menyebutkan pada periode 1923, pendapatan Muhammadiyah di Yogyakarta senilai f 64,737.59¯. Komposisi pendapatan tersebut secara rinci yaitu 1% hasil iuran anggota, 37% hasil donasi, 8% dari zakat, 12,5% dari subsidi, 13,5% dari jasa pendidikan, dan 8% dari

---

[46] Fuad Fachruddin, *Agama dan Pendidikan Demokrasi: Pengalaman Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2006), h. 7.

[47] Hilman Latief, *Politik Filantropi Islam Di Indonesia: Negara Pasar Dan Masyarakat Sipil*, ed. Mahmud Syafii, (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2013).

perusahaan). Proporsi zakat dan donasi merupakan pos pendapatan terbesar bagi aktivisme Muhammadiyah.[48]

Berbeda dengan Muhammadiyah, NU merupakan *Islamic civil society* yang basis kekuatannya pada kalangan pesantren (kyai) dan masyarakat muslim pedesaan.[49] Amelia Fauzia dkk menyebutkan di masa kolonial tradisi filantropi Islam banyak terfokus di masjid dan pesantren. Pembentukan filantropi masjid tidak terlepas dari peran para kyai desa yang mengelola masjid atau pesantren. Kyai desa menerima zakat dari masyarakat dan membagikan sebagian kepada penduduk yang membutuhkan, serta menggunakan sebagian untuknya.[50]

Pesantren telah memiliki tradisi kemandirian dan swadaya sejak awal perkembangannya, bahkan mungkin sejak awal abad ke-17M. Walau tidak semua pesantren bertahan secara fisik, pesantren dan tradisinya telah bertahan berabad-abad lamanya. [51] Pertumbuhan pesantren pada masa kolonial Belanda termotivasi oleh kebutuhan masyarakat akan pendidikan. Pemerintah Belanda tidak secara serius dalam memfasilitasi rakyat untuk sekolah. Motif sosial dan keagamaan yang tertanam, mendorong masyarakat untuk secara sukarela mendukung pesantren.[52] Bahkan pada abad ke-19 di masa kolonial, pemerintah Belanda memberikan status 'perdikan' kepada penguasa Islam (kyai) di desa. Status perdikan ini menjadikan desa tersebut bebas dari pajak dan

---

[48] Mistuo Nakamura, *Bulan Sabit Terbit Di Atas Pohon Beringin: Studi Tentang Pergerakan Muhammadiyah Di Kota Gede Sekitar 1910 - 2010*, ed. Muhammad Yuanda Zara (Penerj), (Yogyakarta: Suara Muhammadiyah dan UMY Press, 2017).

[49] Kacung Maridjan, *Quo Vadis NU: Setelah Kembali ke Khittah 1926*, (T.tp: Erlangga, 1992), h. viii.

[50] Fauzia , *Filantropi Islam dan Keadilan Sosial*...., h. 99.

[51] Amelia Fauzia, *Faith and The State: A History of Islamic of Philanthropy in Indonesia*, (T.tp: University of Melbourne, 2008).

[52] Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan masyarakat (P3M), *Direktori Pesantren I*, (Jakarta: P3M. 1986).

wajib kerja. Penguasa agama atau kyai menggunakan status perdikan ini untuk melestarikan masjid, kuburan, maupun fungsi keagamaan lainnya.[53]

Meskipun berada di bawah pengawasan pemerintah kolonial Belanda, beberapa organisasi pergerakan tak terkecuali Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama memanfaatkan dana filantropinya untuk membiayai agenda sosial keagamaan dan sosial politik mereka termasuk dalam perjuangan kemerdekaan Indonesia.[54]

Ilustrasi menarik juga ditemui di era 1950 hingga 1960-an ketika Indonesia baru saja merdeka, pusat-pusat kegiatan ekonomi pedagang-pedagang muslim yang menjadi *economic enclave* (kantong-kantong ekonomi) menjadi tempat yang paling dinamis dari ormas Islam. Sebuah ranting Muhammadiyah di Pekajangan telah menjelma menjadi cabang yang mempunyai rumah sakit, yaitu PKU Muhammadiyah dan cukup besar untuk masa itu. Ranting Muhammadiyah Pekajangan, Kota Pekalongan Jawa Tengah memiliki lapangan sepak bola Hizbul Wathon yang sangat disegani di masanya. Intinya kekuatan ekonomi Islam di zaman dulu ada di pedagang-pedagang muslim yang mau menyalurkan zakatnya untuk kepentingan ormas-ormas Islam.[55]Jejak tersebut juga dapat ditelusuri salah satunya dalam catatan Clifford Gertz, *Peddler and Princess* dalam penelitiannya di Modjokuto yang hasilnya menyebutkan

[53] Fauzia, "Faith and The State....

[54]Amelia Fauzia dkk, Filantropi Islam dan Keadilan Sosial: Studi tentang Potensi, Tradisi dan Pemanfaatan Filantropi Islam di Indonesia. Jakarta: CRCS UIN Jakarta, 2006, 101.

[55] FOZ, *Cetak Biru Pengembangan Zakat*..... h. 5.

bahwa mayoritas pemilik toko di kawasan itu dimiliki pedagang-pedagang muslim reformis.[56]

NU dan Muhammadiyah merupakan dua kekuatan *civil society* yang cukup berpengaruh dalam proses demokratisasi selama puluhan tahun di Indonesia.[57] Muhammadiyah dan NU menjadi *civil society Islam* yang besar sampai saat ini karena tradisi filantropinya yang mengakar dan terus terpelihara hingga satu abad lebih mengembangkan dakwah Islam melalui berbagai aktivitas di lembaga-lembaga ekonomi, sosial, pendidikan, kesehatan, maupun humanitarian (kemanusiaan).

Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah sejak awal 1900-an menjadi bagian dari masyarakat sipil atau *civil society* yang berupaya tetap mandiri dari intervensi negara dengan memperkuat nilai kesukarelaan (*voluntarism*), kedermawanan (*charity*, *philanthrophy*) dan nilai-nilai kemanusiaan yang lebih luas seperti memberi (*giving*) dan kasih sayang(*compassion*, rahmat).[58]

Dua organisasi Islam terbesar di Indonesia: Nahdlatul Ulama (mengklaim memiliki 40 juta anggota) dan Muhammadiyah (mengklaim memiliki 30 juta anggota) memiliki lembaga pengelola zakat; NU-Care LAZIS NU dan LAZIS Muhammadiyah.[59]

---

[56] Clifford Gertz, *Peddlers and Princes: Social Change and Economic Modernizations in Two Indonesian Town*, (Chicago and London: The University of Chichago Press, 1963), h.28-81.

[57] Fuad Fachruddin, *Agama dan Pendidikan Demokrasi: Pengalaman Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2006), h. 10.

[58] Muhammad Ali, *Prawacana Filantropi Islam dalam Hilman Latief, Politik Filantropi Islam di Indonesia: Negara, Pasar, dan Masyarakat Sipil*, (Yogyakarta: Ombak, 2013), h.xii.

[59] D.Muhtada, "Islamic Phylantrophy and The Third Sector: The Portrait of Zakat Organizations in Indonesia,"dalam *Islamika Indonesiana*, Vol.1, No.1, 2014, h.106-123.

Awalnya, nomenklatur lembaga filantropi Muhammadiyah di berbagai daerah ada beragam: LAZ Muhammadiyah, LAZIS Muhammadiyah, Bapelurzam dan sebagainya. Hingga akhirnya PP Muhammadiyah menyatukan identitas lembaga filantropinya menjadi LAZISMU menyesuaikan regulasi zakat nasional.[60] Payung regulasi zakat yaitu UU/23/2011 yang menghendaki adanya ijin legalitas dan operasionalisasi lembaga zakat yang berlaku selama lima tahun. Efek registrasi ulang tiap lima tahun ini maka perkembangan lembaga zakat masyarakat terpantau perkembangannya, apalagi dengan adanya levelisasi LAZ tingkat nasional, provinsi dan kab/kota.

Demikian pula halnya dengan NU-Care LAZISNU. Lembaga filantropi Nahdlatul Ulama ini merupakan *rebranding* atau pintu masuk agar masyarakat global mengenal Lembaga Amil Zakat, Infak, dan Sedekah Nahdlatul Ulama (LAZISNU).[61] Kesatuan identitas NU-Care LAZISNU merupakan bentuk adaptasi lembaga filantropi NU dibawah PBNU dalam menyikapi regulasi zakat UU/23/2011.

Lembaga filantropi berbasis ormas besar yaitu NU-Care LAZISNU dan LAZISMU menarik untuk dikaji mengingat perannya yang menyejarah dan membersamai bangsa dan negara Indonesia. Dahulu nomenklatur kedua lembaga filantropi tersebut sifatnya sporadis dan lokal di masing-masing jejaring wilayah, serta belum memiliki identitas yang sifatnya nasional.[62]

---

[60] Wawancara pribadi dengan Edi Surya, Bagian SDM LAZISMU, Jakarta, 28 November 2019.

[61] Tentang NU Care-LAZISNU, diakses pada tanggal 8 Juli 2020 dari https://nucare.id/tentang.

[62] Salah satu nomenkaltur lembaga filantropi Muhammadiyah adalah Bapelurzam Kendal dan Weleri yang diangkat sebagai objek penelitian Amelia Fauzia dalam disertasinya. Lihat Amelia Fauzia*, Faith and The State....*h. 183-189.

Seiring dinamika sosial politik nasional, baik di masa kolonial, awal kemerdekaan, orde lama, orde baru, reformasi hingga pasca reformasi, lembaga filantropi berbasis tersebut mampu tetap *survive* bahkan bermetamorfosis menjadi lembaga filantropi modern, menjadi LAZ nasional berbasis ormas mengikuti perubahan payung regulasi zakat nasional. Peran, tantangan dan upaya mengatasi berbagai tantangan zaman tersebut menarik untuk dipotret, khususnya di era zakat nasional di bawah regulasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.

Hal lain yang menguatkan penulis untuk meneliti mengenai NU-Care LAZISNU dan LAZISMU adalah keduanya merupakan LAZ tingkat nasional berbasis ormas. Corak dan kultur LAZ berbasis ormas unik dan berbeda dengan LAZ lain yang berbasis *corporate*, seperti LAZ Dhompet Dhuafa, RZI (Rumah Zakat Indonesia) maupun yang lainnya.

Keunikan LAZ nasional berbasis ormas ini, keduanya tidak lepas dari koordinasi, konsultasi dan pelaporan dengan PBNU dan PP Muhammadiyah, disamping juga harus melakukan koordinasi secara internal di NU-Care LAZISNU dan LAZISMU. Keduanya juga harus memberikan laporan rutin dengan BAZNAS selaku koordinator zakat nasional.[63]

Jejaring NU dan Muhammadiyah dari pusat, wilayah, daerah hingga ranting, bahkan di luar negeri tentu menjadi tantangan sekaligus peluang bagi NU-Care LAZISNU dan LAZISMU dalam meningkatkan soliditas lembaga dengan satu identitas mengikuti payung regulasi. Hal inilah yang tidak dijumpai di LAZ lainnya.

Seiring dengan menguatnya posisi BAZNAS di era integrasi zakat nasional di bawah Undang-Undang Nomor 23

---

[63] Wawancara pribadi dengan Hasan Bagian SDM NU-Care LAZISNU, Jakarta, 28 November 2019 dan Wawancara pribadi dengan Edi Surya LAZISMU, Jakarta. 28 November 2019.

Tahun 2011 beserta berbagai regulasi turunan yang mengikutinya ini tentu membawa imbas pada lembaga-lembaga zakat yang ada, khususnya dalam memposisikan diri dan merespons berbagai perubahan tersebut.

Dengan tanpa mengabaikan kelompok lain, potensi umat Islam di Indonesia tecermin dalam NU dan Muhammadiyah. Peran kedua organisasi sosial kemasyarakatan ini, khususnya melalui lembaga filantropinya (LAZISMU dan NU Care LAZISNU) dalam menanggapi dinamika tata kelola zakat di era terkini menjadi sangat penting mengingat keduanya telah membersamai bangsa dan negara Indonesia dari pra kemerdekaan hingga kini.

# BAB II
# *ISLAMIC CIVIL SOCIETY* DAN UPAYA DEMOKRATISASI MELALUI ZAKAT

*Civil society* merupakan diskursus yang tidak pernah usang karena termanifestasi dalam segala aspek ruang publik baik ekonomi, sosial, politik, budaya, pendidikan, hingga agama. Konsep *civil society* beragam dan senantiasa berkembang sesuai dinamika sosial politik masyarakat.

Perkembangan *civil society* di Indonesia adalah adanya dialektika antara konsep barat, konsep Islam dengan konteks Indonesia sebagai negara dengan mayoritas muslim sehingga melahirkan konsep *islamic civil society*. *Islamic civil society* lahir tidak lepas karena adanya sentuhan antara modernisasi dengan doktrin agama Islam. Sebuah upaya mencari dan merumuskan relasi antara teks-teks ajaran Islam dengan konteks sosial yang terus berkembang.

Upaya Islam dalam mewujudkan masyarakat yang berkeadilan dan berperadaban di Indonesia termanifestasi dalam dua *Islamic civil society*: NU dan Muhammadiyah. Keduanya menjadi penyeimbang peran negara dan telah membersamai bangsa dan negara Indonesia dari perjuangan meraih kemerdekaan hingga sekarang. NU *dan* Muhammadiyah sebagai representasi *civil society* muslim di Indonesia berperan penting dalam dinamika dan penentuan arah gerak bangsa dan negara Indonesia. Di bab II ini juga akan dideskripsikan potret NU dan Muhammadiyah dalam pembangunan demokrasi, khususnya demokrasi ekonomi melalui pemberdayaan zakat.

## A. Civil Society sebagai Prasyarat Demokratisasi

*Civil Society* tidak lahir dalam ruang vakum, melainkan produk sosial, kultural dan politik masyarakat. Konsep *civil society* lahir di Eropa pada mulanya sebagai

lawan dari konsep masyarakat negara (*state society*) atau masyarakat politik (*political state*).[1]

Secara historis, *civil society* berakar kuat dalam perjalanan intelektual dan sosial Eropa Barat. Inti dari konsep *civil society* adalah penolakan terhadap segala jenis otoritarianisme dan totaliarianisme.[2]

Gagasan *civil society* ditelusuri oleh Ernest Gellner melalui sejarah peradaban barat, yaitu Eropa dan Amerika. Konsep *civil society* dipopulerkan secara serius oleh seorang pemikir Skotlandia, Adam Ferguson (1723 – 1816) dalam karya klasiknya "*An Essay of Civil Society*". Kemudian gagasan *civil society* dikembangkan lebih lanjut oleh pemikir modern seperti John Locke, Rosseau, Hegel, Marx dan Tocqueville.[3]

1. Pengertian Civil Society

*Civil society* sudah menjadi mantra baru dalam konstelasi politik kontemporer. Gagasan *civil society* sudah berkembang luas, mengalami ekstrapolasi yang cukup jauh dari aras liberalisme hingga marxisme. *Civil society* sering disebut masyarakat madani, masyarakat warga, masyarakat kewargaan, masyarakat sipil, masyarakat beradab, atau masyarakat berbudaya.[4]

---

[1] Bachtiar Effendy, "Masa Depan *Civil Society* di Indonesia: Memeriksa Akar Sosio Religius", dalam *Jurnal Refleksi Pemikiran dan Kubudayaan, Tashwirul Afkar*, Edisi No. 7 Tahun 2000 – ISSN: 1410-9166, 2000, 23.

[2] Hendro Prasetyo, Ali Munhanif dkk, *Islam dan Civil Society*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002)

[3] Adi Suryadi Culla, *Masyarakat Madani Pemikiran Teori dan Relevansinya dengan Cita-Cita Reformasi*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1999), h. 30

[4]Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Negara Demokrasi dan Civil Society*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), h. 73.

*Civil society* sebagai konsep sosial politik memiliki penafsiran beragam. Keragaman istilah untuk mencari padanan konsep *civil society* timbul karena adanya upaya mengaitkan konsep *civil society* dengan kerangka pemikiran keagamaan sehingga menimbulkan konsep yang bervariasi tergantung pada wawasan dan ideologi para tokoh.[5] Inilah mengapa civil society sebagai konsep yang elusive.

Istilah *civil society* di Indonesia pertama kali muncul dari kalangan sarjana Monash University Australia. Melalui konferensi dengan tema "State and Civil Society in Contemporary Indonesia", pada 25 – 27 November 1988, Arief Budiman diundang oleh George Hick sebagai *Visiting Fellow* pada *Centre of Southeast Asian Studies*, Monash University. Dari konferensi tersebut lahirlah buku yang disunting Arief Budiman dengan judul *State and Civil Society in Indonesia.* Buku pertama yang secara eksplisit mengangkat istilah *civil society* di Indonesia.[6]

Secara kebahasaan ada banyak istilah atau ungkapan yang diberikan kepada *civil society*. Ada yang konsisten dengan istilah *civil society (A.S. Hikam,* Abdurrahman Wahid, Ahmad Baso)*,* [7] masyarakat sipil (Mansour Faqih)[8],

---

[5] Wawasan yang dimaksud adalah pandangan-pandangan para tokoh masyarakat yang sebagian besar dipengaruhi oleh bacaan literatur maupun realitas sosial politik yang terjadi. Ideologi lebih terkait dengan kecenderungan dan paham keagamaan, dalam konteks ini apakah bersifat tradisionalis atau modernis. Lihat Praseyo,et.al., *Islam dan Civil Society*...., h. 281.

[6] Praseyo,et.al., *Islam dan Civil Society*...., h. 78. Lebih lanjut lihat Arief Budiman (ed). *State and Civil Society in Indonesia*, (Monash: Monash Papers on Southeast Asia, 1990).

[7] A.S. Hikam cenderung menggunakan istilah *civil society* karena menurutnya, *civil society* bukan sekedar istilah melainkan berkaitan dengan tataran konsep. Kalau harus dialih bahasakan, A.S. Hikam akan menggunakan istilah masyarakat sipil, bukan masyarakat madani. Lihat A.S Hikam. "Nahdlatul Ulama *Civil*

masyarakat warga (Lembaga Etika Atmajaya),[9] masyarakat utama atau *khaiyru ummah* (Amin Rais)[10], masyarakat madani (Anwar Ibrahim, Dawam Rahardjo).[11]

Wacana tentang *civil society* sudah menjadi arus pemikiran global sejak tahun 1990-an. Menyepadankan istilah *civil society* dengan masyarakat madani, *societas civilis* (Romawi) atau *koinonia politike* (Yunani) menimbulkan berbagai perbedaan pendapat, tak jarang

---

*Society* dan Proyek Pencerahan," dalam Ahmad Baso, *Civil Society Versus Masyarakat Madani: Arkeologi Pemikiran Civil Society dalam Islam Indonesia*, (Bandung: Pustaka Hidayah, 1999), h. 11.

[8] Mansour Fakih berpandangan *civil society* sebagai lawan dari masyarakat militer, sehingga dipopulerkan dengan istilah masyarakat sipil. Lihat Mansour Fakih, *Masyarakat Sipil untuk Transformasi Sosial: Pergolakan Ideologi LSM Indonesia,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000).

[9] Menurut A.S. Hikam, Masyarakat madani hanyalah pengalih bahasaan dari *civil society* walaupun ada perbedaan dalam hal cakupan. A.S. Hikam lebih cenderung menggunakan konsep masyarakat sipil bukan masyarakat madani untuk memperkenalkan *civil society*. Lihat Muhammad A.S. Hikam, Nahdlatul Ulama *Civil Society* dan Proyek Pencerahan dalam Baso, *Civil Society Versus Masyarakat Madani*...., h. 11.

[10] Amin Rais menggulirkan gagasan "masyarakat utama" yang merupakan terjemahan *khaiyru ummah* sebagai konsep *civil society.* Wacana ini muncul pada muktamar Muhammadiyah ke 21 di Solo tahun 1985.

[11] Anwar Ibrahim menggulirkan istilah masyarakat madani sebagai terjemahan istilah *civil society* di Indonesia dalam acara symposium nasional dalam festival istiqlal 26 September 1995. Dawam berpendapat secara harfiah istilah *civil society* merupakan terjemahan istilah latin *civilis societas* yang dicetuskan Cicero (106-43SM) dan identik dengan masyarakat madani. Lihat M. Dawam Rahardjo*, "Sejarah Agama dan Masyarakat Madani*" dalam Widodo Usman, dkk. (ed.), *Membongkar Mitos Masyarakat Madani*, (Yogyakarta,:Pustaka Pelajar, 2000), h. 19.

menghasilkan perdebatan. Hal ini wajar, mengingat istilah masyarakat madani dan *civil society* berasal dari dua sistem budaya yang berbeda. Masyarakat madani merujuk pada tradisi Arab-Islam, *civil society* merujuk pada tradisi barat-non Islam. Perbedaan ini menimbulkan makna yang berbeda apabila dikaitkan dengan konteks asal kemunculan istilah tersebut.[12]

Fachry Ali berpandangan konsep *civil society* berasal dari barat, dan jika dicoba untuk dikontekstualisasikan di Indonesia akan berhadapan dengan hambatan kultural maupun konstitusional.[13] Namun demikian, berbagai konsep yang beragam menambah kekayaan khasanah pemikiran dan dapat menjadikannya sebagai referensi yang kaya bagi kontekstualisasi di Indonesia.

Gagasan dan praksis *civil society* merupakan produk sejarah masyarakat barat yang muncul bersamaan dengan proses modernisasi, yaitu terjadinya transformasi dari masyarakat feodal agraris menuju masyarakat industrial kapitalistis. *Civil society* sebagai gagasan merupakan anak kandung filsafat pencerahan (*enlightenment)* yang meretas jalan bagi munculnya sekularisme sebagai *weltanschauung* yang menggantikan agama, dan sistem politik demokrasi sebagai pengganti sistem monarkhi.[14] *Civil society* di Amerika dan Eropa menjadi basis kehidupan demokrasi modern yang dilandasi prinsip-prinsip toleransi,

---

[12] Mohammad Muslih, "Wacana Masyarakat Madani: Dialektika Islam dengan Problem Kebangsaan," dalam *Jurnal Tsaqofah*, Vol 6, No.1, April 2010, h. 132.

[13] Fachry Ali dan M. Syafii Anwar, *Laporan Seminar Mencari Konsep dan Keberadaan Civil Society di Indonesia*, (Jakarta: CESDA, LP3ES, 20 September 1994), h. 21-25.

[14] Muhammad AS Hikam, *Demokrasi dan Civil Society*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 1999), Cetakan ke-2. h. 225 -226.

desentralisasi, sukarela, kewarganegaraan, aktivisme dalam ruang publik, dan konstitusionalisme.[15]

Di sisi lain ada yang mengkonsepkan *civil society* sebagai masyarakat madani. Masyarakat madani merupakan istilah yang populer digunakan untuk menjelaskan *civil society* versi Islam, terjemahan dari *mujtama' madani* yang diperkenalkan oleh Prof. Naquib Al-Attas, seorang ahli sejarah peradaban Islam dari Malaysia.[16]

*Civil society* yang diterjemahkan sebagai masyarakat madani mengandung tiga hal: agama, peradaban, dan perkotaan. Konsep ini dapat dipahami bahwa masyarakat madani berlandaskan agama sebagai sumbernya, peradaban sebagai prosesnya, dan masyarakat kota sebagai hasil *civil society.*[17]

Di Indonesia, istilah masyarakat madani pertama kali dikemukakan oleh kelompok Nurcholish Madjid yang berarti masyarakat yang beradab, berakhlak mulia, dan berbudi pekerti luhur. Madani dimaknai oleh adanya nama kota Madinah yang diungkapkan dengan istilah *madaniyah, tamadun, dan hadlarah* yang berarti peradaban.[18] Seide dengan Nurcholish Madjid, Masykuri Abdillah memandang *civil society* sebagai masyarakat madani yang berupaya

---

[15] John Keane, *Civil Society and The State: New European Perspectives,* (London: Verso, 1989), h. 7. Lihat juga Daniel Bell, "American exceptionalism revisited: the role of civil society," dalam *The Public Interest* 95, (1989), h. 38.

[16] Wawan Mas'udi, "Masyarakat Madani:Visi Etis Islam Tentang Civil Society," dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* , Vol.3, No. 2, 1999, h. 164–187.

[17] Masroer C Jb dan Lalu Darmawan, "Wacana *Civil Society* (Masyarakat Madani) di Indonesia," dalam *Sosiologi Reflektif*, Vol. 10, No.2, April 2016, h. 44.

[18] Kutut Suwondo, *Civil Society di Aras Lokal: Perkembangan Hubungan antara Rakyat dan Negara di Pedesaan Jawa*, (Salatiga: Pustaka Percik, 2005), h. 13.

mewujudkan kemandirian masyarakat berhadapan dengan negara, disamping berupaya mewujudkan nilai-nilai keadilan, persamaan, kebebasan, dan kemajuan di dalam masyarakat.[19]

Penggunaan konsep masyarakat madani menurut Dawam Rahardjo harus menariknya ke akar sejarah, yaitu "Negara Madinah" yang didirikan oleh Nabi Muhammad SAW. Secara historis, masyarakat madani bersifat urban/kota dan berperadaban halus (*civilized*), jika dibandingkan dengan masyarakat badui yang selalu berkelana. Secara normatif, "masyarakat madani" yang islami boleh digambarkan sebagai *khairu ummah* (umat terbaik). Masyarakat madani sebagai istilah teknis telah dijadikan sama dengan masyarakat warga, yaitu sebagai usaha menerjemahkan konsep *civil society.*[20]

Thohir Luth sepakat dengan Dawam Rahardjo cenderung menggunakan istilah masyarakat madani. Masyarakat madani menurutnya adalah masyarakat yang mencintai prinsip-prinsip musyawarah (demokratisasi), keadilan (egaliterianisme), dan keterbukaan (inklusivisme) dalam hidup dan kehidupan sehari-hari. Masyarakat yang independen/merdeka dari segala bentuk penguasaan manusia atas manusia lainnya, juga masyarakat yang bebas (*freedom*) dari pertentangan sosial yang anarkis dan destruktif. Masyarakat Madani mensyaratkan "persaudaraan universal" sebagai pilar utama membina kehidupan bersama yang saling mendengar dan menaati seperti yang dilakukan Nabi Muhammad lewat piagam Madinah. Piagam Madinah ini merupakan bentuk komitmen persaudaraan universal kaum

---

[19] Masykuri Abdillah, *Islam dan Dinamika Sosial Politik di Indonesia*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2011), h. 75.

[20] M. Dawam Rahardjo, *Masyarakat Madani; Agama, Kelas Menengah dan Perubahan Sosial*, (Jakarta: Lembaga Studi Agama Filsafat (LSAF), Yayasan Adikarya IKAPI dan *The Ford Foundation,* 1999), h. 30

muslimin dengan Yahudi, Bani Aws dan Bani Khazraj, serta umat beragama lain yang hidup dan berkembang di Madinah.[21] Piagam Madinah menjadi aturan bersama beragam komunitas melahirkan masyarakat egaliter, partisipasif, dan demokratis.

Berbeda dengan beberapa pandangan di atas, istilah *civil society* menurut Muhammad AS Hikam sulit diterjemahkan secara langsung dalam bahasa Indonesia, misalnya dengan masyarakat sipil.[22] Hal ini karena istilah masyarakat sipil di Indonesia diterjemahkan sebagai bukan militer (non militer), padahal arti *civil* atau *burgerliche* merupakan seluruh lapisan masyarakat yang bukan negara dan bukan keluarga. *Burgerliche* juga tidak dapat diterjemahkan sebagai *borgeoise* karena borjuis hanya merupakan salah satu kelas dalam masyarakat.[23] Muhammad AS Hikam lebih memilih penggunaan istilah *civil society* untuk mendeskripsikan kehidupan sosial yang terorganisasi, bersifat sukarela, swadaya, swasembada, bebas dari tekanan negara, dan terikat oleh hukum yang berlaku.[24]

AS Hikam berpandangan pengembangan gagasan masyarakat madani berbeda dengan *civil society.* Masyarakat madani menurutnya bersifat partikularistik, khususnya Islam. Menurutnya perlu kritis dalam upaya melakukan sintesis gagasan yang muncul di Barat, gagasan yang berasal dari Islam dan gagasan yang muncul di Indonesia. AS Hikam dalam melihat persoalan *civil society* selalu menggunakan dua tataran, yakni, pertama tataran institusional-sosiologis, dan kedua, tataran ideal menyangkut visi. Pada tataran

---

[21] Thohir Luth, *Masyarakat Madani: Solusi Damai dalam Perbedaan*, (Jakarta: PT Mediacita, 2002), h. 4.

[22] Hikam, *Demokrasi dan Civil Society....*, h. 34.

[23] Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Negara Demokrasi dan Civil Society*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), h. 74.

[24] Hikam, *Demokrasi dan Civil Society.....* h. 67.

institusional, akar-akar *civil society* di Indonesia sudah ada sejak zaman dahulu hingga sekarang, sekalipun sangat sederhana, seperti lembaga-lembaga *intermediary* antara negara dan masyarakat, baik yang bersifat tradisional mapun modern. Lembaga-lembaga seperti Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah secara institusional dan sosiologis merupakan akar-akar dari *civil society* secara kelembagaan.[25]

Namun demikian, AS Hikam mengalami sedikit kesulitan dalam menjabarkan konsep *civil society* pada tataran visi karena sebuah visi *civil society* menuntut adanya kemampuan menyerap nilai-nilai dari luar, yang mungkin untuk sementara masih dianggap di luar Islam, seperti warisan-warisan *enlightenment* (pencerahan): rasionalitas, sekulerisasi[26], dan nilai-nilai demokrasi yang sangat humanitarian. Upaya mencari produk *enlightment* dengan khazanah Islam tampak berjalan, walaupun tidak semuanya

---

[25] Muhammad A.S. Hikam dalam memandang *civil society* di Indonesia lebih menekankan elemen-elemen yang bersifat universal untuk dicangkokkan atau disintesiskan dengan konteks yang ada di masyarakat. Ia kurang sepakat dengan konsep *masyarakat madani* yang partikularistik, berorientasi pada identitas. *Civil society* merupakan identitas yang harus ditransendensikan *beyond class beyond* dan *ethnicity.* Lihat Hikam, *Demokrasi dan Civil Society....*, h.,10 -11

[26] Pemahaman sekularisasi dapat dilakukan dengan melihat tiga macam definisinya, yaitu: 1.) Pembedaan (differensiasi) antara wilayah-wilayah religious dan profan yang merupakan kecenderungan struktural dunia modern di tingkat global dan ciri khas dari modernitas, 2.) Kemerosotan kepercayaan dan praktik beragama, yang bukan merupakan kecenderungan struktural dunia modern, tetapi lebih merupakan ciri khas barat, dan 3.) Privatisasi atau peminggiran agama dalam ruang privat. Lihat Jose Casanova, *Towards a Constructive Engagement of the Fundamentalist Challenge: The Concept of Publics Religion*, (Mass: Kuala Lumpur, 1996), h. 1.

melahirkan kesepakatan-kesepakatan. Contohnya: *enlightment* dalam *Universal Declaration of Human Rights* yang diupayakan dicarikan pertemuannya dengan prinsip *al-ushul al-khamsah* dalam fikih.[27]

Di kalangan intelektual muslim Indonesia, kontroversi penggunaan istilah *civil society* mengerucut pada istilah *civil society* dan masyarakat madani. Yang pertama mewakili kelompok muslim tradisionalis, sedangkan yang kedua mewakili kelompok muslim modernis. Istilah masyarakat madani digunakan bila secara historis mengacu pada masyarakat Madinah zaman Nabi Muhammad SAW. Istilah *civil society* secara *historis* mengacu pada masyarakat barat yang Europe centris. [28]

Perdebatan yang terjadi yaitu pada tataran keanekaragaman konsep *civil society* dan kemampuannya dalam melakukan kontekstualisasi dalam ruang sejarah dan dinamika berbagai masyarakat, termasuk Indonesia. Kelompok muslim tradisionalis kurang sepakat menggunakan

---

[27] Muhammad AS Hikam, Nahdlatul Ulama, *Civil Society* dan Proyek Pencerahan dalam Baso, *Civil Society Versus Masyarakat Madani*...., h. 10.

[28] Kalangan muslim tradisionalis cenderung menggunakan istilah *civil society* dengan argumentasi istilah tersebut menunjukkan konsep dan teori dalam ilmu sosial barat, yang tidak ada padanannya dalam kosakata Indonesia. Istilah *civil society,* pertama kali muncul dan berkembang di barat dipahami sebagai lawan negara. Menerjemahkan *civil society* akan mengakibatkan terjadinya distorsi makna. Sementara itu, kalangan muslim modernis cenderung menggunakan istilah masyarakat madani. Argumentasi yang dibangun yaitu antara *civil society* dan masyarakat madani tidak terdapat perbedaan substansial. Istilah masyarakat madani dipandang lebih bernakna karena terdapat nuansa islam di dalamnya. Lihat Hendro Praseyo, Ali Munhanif dkk, *Islam dan Civil Society Pandangan Muslim Indonesia*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002). h. 285-287.

istilah masyarakat madani karena penggunaan istilah masyarakat madani telah mereduksi istilah *civil society.* Bangunan masyarakat Madinah yang dibangun oleh Nabi Muhammad SAW dalam pandangan kelompok muslim tradisionalis sama sekali berbeda dengan kandungan istilah *civil society.* Pada saat yang sama, kalangan modernis berargumentasi bahwa "madani" diturunkan dari "*tamaddun"* yang berarti peradaban *(civilized*), memiliki kandungan makna sejajar dengan *civil society.* Kalangan modernis bersikukuh menggunakan istilah masyarakat madani.[29]

Di lingkungan Muhammadiyah, istilah *civil society* dan masyarakat madani dipergunakan dalam dokumen resmi persyarikatan. Hal ini terlihat dalam keputusan Muktamar Muhammadiyah ke-46 tentang Program Muhammadiyah 2010-2015, *civil society* dan masyarakat madani dipahami sebagai istilah yang memiliki kesejajaran makna dengan masyarakat Islam yang sebenar-benarnya. Istilah Masyarakat Islam Yang Sebenarnya (MIYS) menjadi bagian dari formulasi tujuan Muhammadiyah yaitu "menegakkan dan menjunjung tinggi agama sehingga terwujud masyarakat Islam yang sebenarnya. Istilah masyarakat utama digunakan Muhammadiyah sebelum digantikan MIYS, dari tahun 1985-2000 dengan tujuan menyiasati kebijakan represif pemerintahan Orde Baru terhadap Islam.

Kontroversi istilah *civil society* bukanlah masalah yang substansial. Ali Munhanif dkk berpandangan, baik istilah *civil society* atau masyarakat sipil yang biasa digunakan oleh kalangan muslim tradisionalis maupun penggunaan istilah masyarakat madani di kalangan modernis dapat digunakan secara bergantian dengan pengertian yang sama dan sejajar. Udji Asiah lebih menekankan fungsi *civil society* dibandingkan sekedar memperdebatkan istilah *civil society.* Dia berpandangan yang perlu dilihat dari konsep

[29] Praseyo, et.al., *Islam dan Civil Society* ..... h. 286.

*civil society* adalah fungsinya dalam menjaga keseimbangan antara rakyat dan penguasa. Lebih lanjut, ia menyebutkan konsep *civil society* sejalan dengan konsep Islam yang menganjurkan para pemimpin memberi perhatian ke bawah, dan pada saat yang sama kalangan bawah juga harus memberi perhatian ke pemimpin.[30]

Indonesia sebagai negara dengan mayoritas Islam dengan dasar negara Pancasila dihadapkan pada pilihan setelah terbukti bahwa sosialisme runtuh, di sisi lain liberalisme politik dan ekonomi juga tidak menjadi alternatif di masa depan. Mungkinkah mengadopsi *civil society* tanpa liberalisme politik dan ekonomi, juga sekularisme sementara pengalaman masyarakat barat dengan *civil society*-nya tak terpisahkan dengan iklim tersebut?

Amien Rais berpandangan *civil society* sepertinya merupakan alternatif terbaik masa depan dengan adanya angin segar keterbukaan yang memungkinkan berkembangnya demokratisasi ekonomi, politik dan sosial yang mendorong proses transformasi masyarakat di era globalisasi. Lebih lanjut, tokoh ICMI dan Muhammadiyah ini ingin keluar dari berkiblat dari barat dengan membahas masalah *civil society* dan beralih ke dalam nilai-nilai dan sejarah Islam dengan sebutan al-Qur'an *baldatun thayyibatun warabbun ghafur* dan konsep al-Farabi tentang al-*Madinah al-Fadhilah*.[31]

Kesadaran untuk menerima *civil society* sebagai bentuk masyarakat masa depan menurut Ahmad Baso adalah yang paling ideal. Civil *society* sebagai alternatif terbaik masa depan, bukan sekedar motif untuk tetap *survive*

---

[30] Praseyo, et.al., *Islam dan Civil Society* ...., h. 290.

[31] M. Amien Rais, *Transformasi Masyarakat dan Perkembangan Global, Prosiding Sinposium Nasional Cendekiawan Muslim, 1990: Membangun Masyarakat Indonesia Abad XXI*, (Jakarta: ICMI, 1991),h. 273-277.

melainkan untuk mempertahankan identitas yang diberi nama "oportunitas" kesempatan untuk bergerak dalam suatu *fair competition* dan masing-masing boleh mengajukan gagasan tentang pembangunan.[32]

Muhammad AS Hikam melihat sisi positif sekularisme yang terkandung dalam *civil society* sebagai sarana bagi Islam sebagai agama untuk mengalami proses differensiasi kelembagaan, fungsi dan peran dalam masyarakat. Islam yang diklaim oleh sebagian pihak sebagai agama dan sistem politik (*ad-din wa ad-daulah*) menjadi suatu hal yang dipertanyakan. Namun setidaknya bagaimana Islam memberikan sumbangan pemikiran agar tetap menjadi agama yang berkiprah di ruang publik, tidak terpinggirkan dalam ruang privat. Hal ini tidak bisa kecuali Islam terlibat penuh dalam wacana dan kiprah publik dalam *civil society*. Dengan demikian, Islam mampu melakukan kritik terhadap berbagai paradigma politik liberal yang dominan bersama dengan paradigma–paradigma alternatif lain seperti feminisme, environmentalisme, republikanisme dsb dan sekaligus sebagai bentuk sumbangan normatif Islam dalam pengembangan *civil society* di Indonesia.[33]

Dengan demikian, istilah *civil society* dengan berbagai rumusan dipahami sebagai wilayah sosial yang mengantarai (*lies between*) domain politik kenegaraan dan domain politik keluarga.[34] Helmut K. Anheier mendefinisikan *civil society* sebagai suatu ruang publik dari lembaga, organisasi, dan individu, yang terletak di antara keluarga, negara dan pasar,

---

[32] Baso, *Civil Society Versus Masyarakat Madani*...., h. 88-89.

[33] Muhammad AS Hikam, *Demokrasi dan Civil Society*, (Jakarta: LP3ES, 1999), Cetakan ke-2, h. 227-228.

[34] Piet H. Khaidir, Ed., *Menuju Peradaban Utama: Membedah Peran Muhammadiyah di Ruang Publik*, (Jakarta: Al-Wasat Publishing House, 2011), h. xxiii.

di mana masyarakat dapat berasosiasi secara bebas untuk memenuhi kebutuhan bersama.[35]

AS. Hikam memandang *civil society* adalah suatu wilayah yang menjaminnya suatu perilaku, tindakan, dan refleksi mandiri, tidak terkungkung oleh kehidupan material, dan tidak terserap di dalam jaringan-jaringan kelembagaan resmi. Ciri-ciri *civil society* menurut AS.Hikam ada 3:

a. adanya kemandirian yang tinggi antar individu-individu dan kelompok-kelompok dalam masyarakat, utamanya ketika berhadapan dengan negara;
b. adanya ruang publik bebas (*the free public sphere*)[36] sebagai wahana bagi keterlibatan politik secara aktif dari warga negara melalui wacana dan praksis yang berkaitan dengan kepentingan publik;
c. adanya kemampuan membatasi kekuasan negara agar tidak intervensionis.[37]

Alfred Stepan memandang *civil society* sebagai arena tempat berbagai gerakan sosial (himpunan ketetanggaan, kelompok wanita, kelompok keagamaan dan kelompok intelektual) serta organisasi sipil dari semua kelas (ahli hukum, wartawan, serikat buruh, dan usahawan) yang

---

[35] Helmut K. Anheier, *Civil Society: Measurement and Policy Dialogue*, (London: Earthscan, 2004), h. 20.

[36] *Public sphere* diartikan sebagai wilayah di mana masyarakat sebagai warga negara memiliki akses penuh terhadap setiap kegiatan publik. Warga negara berhak melakukan kegiatan secara merdeka dalam menyampaikan pendapat, berserikat, berkumpul, serta menyiarkan penerbitan yang berkaitan dengan kepentingan umum. Habermas memasukkan dalam wilayah publik ini media massa, sekolah, gedung-gedung pertemuan umum, parlemen, dan lain-lain. Lihat J.Habermas, "The public sphere: An encyclopedia article," dalam *Critical Theory and Society A Reader*, (Routledge: T.pn, 2020), h. 136-142.

[37] Hikam, Demokrasi dan *Civil Society*..... h. 67.

berusaha menyatakan diri mereka dalam suatu himpunan sehingga mereka dapat mengekspresikan diri mereka sendiri dan memajukan pelbagai kepentingan mereka.[38]

Pemahaman atas terminologi *civil society* masih akan terus berkembang, dan karenanya silang pendapat menjadi tidak terelakkan. Justru dengan keragaman pemahaman, sintesis-sintesis baru dan gagasan-gagasan orisinal diharapkan muncul sehingga bisa menyumbangkan pemahaman yang lebih baik untuk konteks Indonesia.[39]

Berbagai upaya sintesis konsep *civil society* dalam konteks Indonesia mendapat dukungan dari pemerintah. Hal ini terlihat dengan telah diperkuatnya konsep masyarakat madani dengan keluarnya Keppres No 198 Tahun 1998 pada 27 Februari 1999 yang bertujuan untuk membentuk suatu lembaga dengan tugas merumuskan dan menyosialisasikan konsep masyarakat madani.[40] Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia menerima dan berupaya mengkontekstualisasikan konsep *civil society* bahkan mengimplementasikannya dengan menyesuaikan nilai-nilai dan norma yang ada di Indonesia.

Dari berbagai definisi dan konsep yang telah disebutkan di atas, pengertian *civil society* yang penulis gunakan bersifat ekletik. Penulis sepakat dengan Muhammad AS Hikam yang lebih memilih menggunakan istilah *civil society.* Acuan utamanya adalah pengertian yang dipergunakan de Tocqueville yang mendefiniskan *civil society* sebagai wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan, antara lain: kesukarelaan (*voluntary*), keswasembadaan (*self-generating*), dan

---

[38] Abdillah, *Islam dan Dinamika Sosial Politik*...., h. 75.

[39] Hikam, Demokrasi dan *Civil Society*...., h. 1.

[40] Mohammad Muslih,"Wacana Masyarakat Madani: Dialektika Islam Dengan Problem Kebangsaan," dalam *Jurnal Tsaqafah*, Vol.6, No. 1, 2010, h. 29–46.

keswadayaan (*self-supporting*), kemandirian tinggi berhadapan dengan negara, dan keterikatan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya.[41]

Senada dengan de Tocqueville, Mitsuo Nakamura mendefinisikan *civil society* sebagai ruang publik antara individu dan negara, terdiri dari dua aspek: asosiasi sukarela dan nilai-nilai kebajikan di sisi lain. Nakamura menekankan istilah civil society digunakan secara komprehensif merujuk ke berbagai organisasi sukarela: LSM, NGO, majelis taklim, yayasan, organisasi filatropi dsb.[42]

Dalam tulisan ini, penulis menggunakan *Islamic civil society* yang merujuk pada lembaga filantropis NU dan Muhammadiyah dalam hal ini NU-Care LAZISNU dan LAZISMU. Hal ini mengingat NU dan Muhammadiyah sebagai representasi konkrit penguatan masyarakat sipil Muslim Indonesia yang selalu mengarah pada peradaban demokratis.

*Islamic civil society* pada hakekatnya adalah suatu organisasi yang memiliki fungsi-fungsi dan peran seperti masyarakat sipil, tetapi secara ideologis tidak sekuler karena berdasarkan Islam.[43] Secara umum, *Islamic civil society* ini mencita-citakan suatu masyarakat yang diatur oleh Islam dan berupaya menegakkan Islam dalam seluruh aspek kehidupan masyarakat.

*Islamic civil society* pada awalnya didirikan karena keprihatinan para ulama dan tokoh-tokoh Islam yang melihat begitu rendahnya tingkat pendidikan masyarakat dan pemahaman terhadap Islam pada masa kolonial. Walaupun

---

[41] Hikam, Demokrasi dan *Civil Society*...., h. 3

[42] Nakamura Mitsuo,, et al., *Islam and Civil Society in Southeast Asia*, (Singapore: ISEAS. 2001), h. 37.

[43] Heri Kusmanto, "Sipil Muslim dalam Transisi Demokrasi di Indonesia," dalam *Politeia: Jurnal Ilmu Politik* , Vol. 3, No. 1, 2017, h. 57–70.

mereka sudah menganut Islam, seringkali aspek perilaku budaya lebih menonjol daripada aspek perilaku yang berdasarkan Islam, dan tingkat pengetahuan untuk kehidupanpun sangat rendah, mereka hidup dengan cara-cara yang sangat tradisional, sehingga kemiskinan merajalela dan kesadaran bahwa mereka harus berjuang untuk melepaskan diri dari upaya perbudakan atau eksploitasi oleh kaum kolonial.[44]

*Islamic civil society* pada awalnya bergerak dalam aktivitas dakwah dan tarbiyah (pendidikan) dengan membentuk lembaga-lembaga dakwah dan mendirikan pesantren dan madrasah (sekolah-sekolah) Islamiyah, selanjutnya berkembang dengan berbagai amal usaha lain seperti mendirikan koperasi, baitul mal at- tamwil, atau lembaga-lembaga ekonomi dan keuangan Islam lainnya, rumah sakit, panti asuhan anak yatim dan orang tua lanjut usia.[45]

Elemen-elemen masyarakat sipil semacam itu bertindak sebagai penghubung antara negara dan masyarakat, atau dalam "ranah kehidupan sosial yang terorganisir yang bersifat sukarela, mandiri, sebagian besar mandiri, otonom dari negara, dan diikat oleh aturan hukum atau serangkaian standar aturan.

---

[44] Harry J Benda, *Bulan Sabit dan Matahari Terbit, Islam Indonesia Pada Masa Pendudukan Jepang*, (Jakarta: PT Dunia Pustaka Jaya, 1985), h. 27-86.

[45] Pada era perjuangan merebut kemerdekaan masyarakat sipil muslim aktif dalam organisasi-organisasi pergerakan nasional dan bahkan mendirikan sayap militer, seperti Lasykar Hezbolah, Lasykar Rakyat, Lasykar Ahlus Sunnah wal- Jamaah, dan sebagainya. Harry J Benda.

2. Fungsi Civil Society

Hegel menyebutkan "*civil society is sphere of ethical life between the family and the state.*"[46] Dengan demikian fungsi *civil society* sebagai perantara yang dapat mewakili kepentingan masyarakat dan negara, terutama pada saat lembaga-lembaga negara lain kurang berfungsi dengan baik karena terkooptasi oleh negara.

Tocqueville berpandangan *civil society* sebagai alat stabilitas bagi demokratisasi. *Menurutnya, civil society* berperan sebagai sarana *check & balance* bagi negara. Gagasan Tocqueville ditandai dengan prioritas pada asosiasi-asosiasi bebas dan sukarela dalam ruang publik. Ia berpendapat keberadaan sektor sukarela yang aktif sebagai *condition sine qua non* dalam rangka menyediakan kontrol bagi kekuasaan negara.[47]

Urgensi peran dan fungsi *civil society* lebih pada mengelola berbagai keresahan masyarakat untuk mendorongnya ke arah perubahan sosial yang lebih baik. *Civil society* berperan sebagai *intermediary institution*, artikulator kebijakan publik dan dapat berfungsi sebagai pemecah masalah-masalah kebutuhan publik. Perubahan sosial merubah status quo dan kemapanan yang terjadi di kalangan masyarakat yang memicu mandulnya kekritisan atas kejadian yang ada di lingkungan.[48]

Senada dengan Tocqueville, *civil society* menurut Suryo Sakti Hadiwijaya memiliki peran penting, diantaranya:

---

[46] Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Negara Demokrasi dan Civil Society*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), h. 73.

[47] Zakiyuddin Baidhawy, "Diskursus *Civil Society* dalam Perspektif Filsafat Islam dan Barat, Millati," dalam *Journal of Islamic Studies and Humanities*, Vol.1, No.2, Desember 2016, h. 173.

[48] Terry Lewis, *Handbook Manajemen Keuangan Organisasi Masyarakat Sipil*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), h. xxxvi

pertama; *civil society* berperan dalam sosialisasi, pendidikan atau distribusi informasi secara transparan, berimbang, dan lugas sebagai wujud pembelajaran kolektif demi kepentingan bersama. Kedua; menciptakan keseimbangan posisi tawar antara pemerintah dan masyarakat. Ketiga; menengahi dan mencari titik keseimbangan antara ketiga kepentingan yang berbeda dalam bentuk *win-win solutions* dengan menyediakan teknik mediasi dan resolusi konflik yang cerdas. Keempat; *civil society* berperan penting dalam memperkuat pondasi-pondasi modal sosial dengan membangun kelekatan dan kepercayaan diberbagai bidang baik ekonomi, politik maupun sosial.[49]

Kendati *civil society* di Indonesia masih jauh dari mampu menjadi kekuatan penyeimbang negara, namun dengan munculnya kelompok-kelompok pro-demokrasi menunjukkan semakin intensnya kehendak masyarakat untuk semakin mandiri dan terlibat dalam pengambilan keputusan strategis. Kondisi inilah yang harus didukung agar demokratisasi yang berlangsung di Indonesia terus berkembang.

Masyarakat madani menurut Dawam Rahardjo sebagai suasana yang mengantarai warga negara dengan negara untuk kepentingan warga negaranya. Dengan kata lain Dawam Rahardjo menekankan peran masyarakat madani sebagai fungsi komplementer, walaupun di lain waktu dapat berfungsi sebagai *countervailing forces* – kekuatan tandingan – terhadap kekuasaan negara.[50]

---

[49] Hadiwijoyo, *Negara Demokrasi dan Civil Society*...., h. 74-76.

[50] M. Dawam Rahardjo, *Masyarakat Madani; Agama, Kelas Menengah dan Perubahan Sosial*, (Jakarta: Lembaga Studi Agama Filsafat (LSAF), Yayasan Adikarya IKAPI dan *The Ford Foundation,* 1999), h. 29

Peran *civil society* dapat berubah karena menyesuaikan kondisi politik negara. Masykuri Abdillah menegaskan peran *civil society* tidak sepenuhnya sama antara pada masa Orde Baru dan Orde Reformasi karena kondisi politik sudah berbeda antara kedua masa ini. *Civil society* tidak selamanya memosisikannya berhadapan dengan negara, tetapi juga memosisikannya sebagai mitra negara.

Peran *civil society* dapat dirangkum menjadi 4 hal: pertama, pengembangan masyarakat (*community development*) melalui upaya-upaya peningkatan pendapatan dan pendidikan; kedua, advokasi bagi masyarakat yang teraniaya/tak berdaya, ketiga melakukan kontrol terhadap negara dengan mengkritisi kebijakan-kebijakan publik yang tidak sesuai dengan aspirasi dan kepentingan umum; Keempat, menjadi kelompok kepentingan/ *interest group* atau kelompok penekan/ *pressure group* dengan ikut terlibat memberikan input dalam proses pengambilan kebijakan publik.[51]

---

[51] Abdillah, *Islam dan Dinamika Sosial Politik*...., h. 85-86. Lihat juga M. Rusli Karim, Peluang dan Hambatan Demokrasi, Jurnal CSIS, Jakarta: 1998, 25. Perkembangan demokrasi di Indonesia terbagi atas 4 periode: Demokrasi Parlementer (1945-1959), Demokrasi Terpimpin (1959-1965), Demokrasi Pancasila Orde Baru (1965-1998), dan Demokrasi Pancasila Era Reformasi (1999 - sekarang). Demokrasi parlementer menonjolkan peran parlemen dan partai-partai. Namun kurang cocok untuk Indonesia karena memberi peluang dominasi partai-partai politik dan DPR. Demokrasi terpimpin telah menyimpang dari demokrasi konstitusional karena lebih menampilkan beberapa aspek dari demokrasi rakyat (dominasi presiden, terbatasnya peran parpol, perkembangan pengaruh komunis dan peran ABRI sebagai unsur sosial politik semakin meluas). Demokrasi Pancasila pada masa Orba merupakan demokrasi konstitusional yang berusaha meluruskan penyelewengan terhadap UUD 1945 di masa Demokrasi Terpimpin. Namun peran presiden semakin dominan terhadap

Lebih lanjut, Masykuri Abdillah berpandangan ormas dapat diposisikan sebagai *civil society* yang melakukan fungsi sebagai kelompok kepentingan (*interest group*) atau bahkan kelompok penekan (*pressure group*). Sikap ormas bisa dalam bentuk akomodatif maupun oposisi terhadap pemerintahaan yang ada. Penentuan sikap ini diserahkan kepada ijtihad umat dan pimpinannya berdasarkan pertimbangan kemaslahatan bagi agama, umat, dan negara.[52]

Dengan berbagai paparan di atas, fungsi dan peran *civil society* mengerucut pada urgensinya sebagai salah satu jalur demokratisasi. Demokratisasi memerlukan perkembangan suatu *civil society* yang kuat dan mandiri, kemudian diikuti bahwa pemahaman akan dialektika yang berkaitan antara negara dan masyarakat adalah penting.

3. Dua Wajah Civil Society dalam Demokratisasi

Berbicara membangun demokratisasi tidak lepas dari *civil society.* Sukron Kamil menyebutkan demokrasi sebagai proses menuju dan menjaga *civil society* yang menghormati dan berupaya merealisasikan nilai-nilai demokrasi. Dengan kata lain *civil society* sebagai rumah demokrasi.[53] Proses

---

lembaga-lembaga lain dan kekuatan sosial politik yang memperjuangkan demokrasi disingkirkan. Demokrasi Pancasila masa reformasidicirikan peran parpol kembali menonjol dan demokrasi mulai berkembang. Namun di sisi lain, pelaksanaan demokrasi tidak mendasarkan kepentingan rakyat melainkan lebih kea rah pembagian kekuasaan antara presiden dan parpol dalam DPR. Dengan kata lain demokrasi pada era reformasi kurang mendasarkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

[52] Abdillah, *Islam dan Dinamika Sosial Politik....*, h. 201, 122.

[53] Sukron Kamil. *Pemikiran Politik Islam Tematik: Agama dan Negara Demokrasi Civil Society Syariah dan HAM Fundamentalisme dan Anti Korupsi.* (Jakarta: Kencana, 2013), h.125-129.

demokrasi ini tidak jatuh dengan sendirinya dari langit melainkan menyatu dengan proses sejarah, pengalaman nyata dan eksperimentasi sosial sehari-hari dalam tata kehidupan bermasyarakat dan bernegara, termasuk tata pemerintahan.

Senada dengan Sukron Kamil, Abdul Rouf berpandangan demokrasi dan *civil society* adalah dua hal yang saling terkait. Proses terciptanya *civil society* yang kuat meniscayakan tumbuh, kembang dan berlakunya sistem demokrasi, dan sebaliknya, demokrasi mengharuskan adanya *civil society* yang berwibawa. Tanpa *civil society* yang kokoh, demokrasi yang berkembang di suatu negara hanya sekedar *facade democracy* (demokrasi semu), seperti yang terjadi di Indonesia selama kekuasaan orde baru.[54] Dengan kata lain demokrasi tanpa partisipasi *civil society* hanya akan menciptakan demokrasi yang dangkal, yaitu demokrasi tanpa substansi.

Demokrasi sebagai sistem menyediakan sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam setiap pelaksanaan pemerintahan. Sarana tersebut dapat diperankan *civil society* melalui ruang publik yang tersedia. C*ivil society* menjadi sarana yang penting terutama ketika lembaga-lembaga negara sebagai pelaku utama menciptakan kesejahteraan rakyat mulai melupakan tugas dan fungsinya. Di sisi lain *civil society* juga sebagai penyeimbang agar negara tidak otoriter dalam menjalankan wewenangnya.[55]

---

[54] Di Indonesia selama kekuasaan rezim Orde Baru (Orba) karena lemahnya *civil society*, demokrasi digunakan secara sepihak dan ditafsirkan sesuai kehendak penguasa, semnetara rakyat tidak mengerti apa esensi demokrasi dalam berbagai dimensi dan praktik. Lihat Abdul Rouf, *NU dan Civil Islam di Indonesia*, (Jakarta: Intimedia Ciptanusantara, 2010), h.13-14.

[55] Muthiah Alagappa, *The Nonstate Public Sphere in Asia Dynamic Growth Institutionalization Lag, dalam Muthiah Alagappa (ed), Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and*

Muthiah Alagappa berpandangan *civil society* dapat berpotensi untuk mengembangkan demokrasi, tetapi pada saat yang sama dapat mengerdilkan demokrasi. *Civil society* mengembangkan demokrasi ketika ia mampu memfasilitasi pembentukan budaya politik demokratis, meminta kepada pemerintah untuk bertanggung jawab terhadap setiap kebijakannya, dan mendorong masyarakat untuk melakukan partisipasi politik. Sebaliknya, *civil society* akan mengerdilkan demokrasi jika ia terkontaminasi ekstrimisme, jingoisme (nasionalisme berlebihan), premanisme, dan berbagai tindakan melawan hukum yang dapat memicu instabilitas sosial-politik.[56]

Adanya kesadaran bahwa *civil society* memiliki dua wajah yaitu berpotensi mendukung sekaligus menghancurkan demokrasi. Efek dari kesadaran ini menjadikan kita perlu berhati-hati menyikapi era kebangkitan *civil society* masa reformasi di Indonesia. Kecenderungan perlakuan sakralitas pada *civil society* menjadikan kita mengagung-agungkan *civil society* sebagai kekuatan yang mampu menghidupkan demokrasi.[57]

Sakralisasi *civil society* bermakna adanya keyakinan berlebihan bahwa *civil society* selalu memberi kontribusi positif bagi demokrasi, mengabaikan sisi keterbatasan *civil society*. Mengasosiasikan *civil society* dengan demokrasi terkadang membuat kita mengabaikan kekuatan-kekuatan tertentu di masyarakat: kelompok ekstrimis, fanatis, milisi,

---

*Contracting Democratic Space, (*California: Stanford University Press, 2004), h. 455-477.

[56] Alagappa, *Civil Society and Political Change....,* h. 25-60.

[57] Bob Sugeng Hadiwinata. "*Civil Society*: Pembangun dan Sekaligus Perusak Demokrasi," dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol.9, No.1, 2005, h. 1-22.

preman, yang mau tidak mau merupakan bagian dari *civil society* yang mengganggu terciptanya proses demokrasi.[58]

*Civil society* mampu mendukung demokrasi manakala ia mampu memobilisasi diri untuk menumbangkan para penguasa yang otoriter, mendorong terciptanya ruang publik (*public sphere*) bagi masyarakat dan mendorong peningkatan transparansi dan akuntabilitas pemerintah dan memberikan jaminan bahwa demokrasi adalah "*the only game in town*" satu-satunya aturan main yang berlaku.

Dalam konteks demokrasi, *civil society* memiliki peran penting dalam berbagai tahap menuju demokratisasi. Pada tahap liberalisasi, *civil society* berperan dalam kontruksi hak-hak individu dan perluasan ruang gerak bagi masyarakat (*public sphere*). Pada tahap transisi, *civil society* berperan dalam memprovokasi jatuhnya rezim otoriter melalui berbagai aksi dan demonstrasi. Pada tahap konsolidasi, *civil society* berperan penting dalam upaya pembentukan pemerintahan yang transparan dan bertanggung jawab kepada rakyat (*good governance*) serta upaya untuk memastikan demokrasi sebagai satu-satunya aturan main yang berlaku (*the only game in town*).[59]

Pengalaman beberapa negara Afrika dengan kategori *failed stated* (negara gagal) seperti Liberia, Sierra Leone, Kongo, dan Nigeria menunjukkan bahwa berbagai kelompok milisi dan preman (yang berkolaborasi dengan politisi) menjadi bagian intrumen yang mengintimidasi lawan melalui

---

[58] Hadiwinata, *Civil Society : Pembangun dan Sekaligus Perusak* ..., h. 1-22.

[59] Salah satu indikator sebuah sistem politik memasuki tahap konsolidasi yaitu ketika demokrasi diyakini sebagian besar masyarakat sebagai *the only game in town*. Juanz Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post Comunist Europe*. (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996).

cara-cara kekerasan (penculikan, penyiksaan, dan pembunuhan). Efeknya, demokrasi menjadi ajang aktivitas politik yang mengerikan.[60] *Civil society* bukan membangun demokrasi melainkan justru meruntuhkan pilar-pilar demokrasi.

Kesadaran untuk menerima *civil society* sebagai bentuk masyarakat masa depan menurut Ahmad Baso adalah yang paling ideal. *Civil society* bukan sekedar motif untuk tetap *survive* melainkan untuk mempertahankan identitas yang diberi nama "oportunitas" kesempatan untuk bergerak dalam suatu *fair competition* dan masing-masing boleh mengajukan gagasan tentang pembangunan masyarakat yang demokratis.[61]

4. Pengertian Demokrasi

Pengertian demokrasi dapat dilihat secara bahasa (etimologis) dan istilah (terminologis). Demokrasi secara bahasa berasal dari gabungan dua kata Bahasa Yunani: *demos* (rakyat) dan *kratos* atau *kratein* (pemerintah atau kekuasaan). Dengan demikian secara bahasa, demokrasi berarti sebuah bentuk pemerintahan oleh rakyat atau kekuasan di tangan rakyat.[62]

Demokrasi dilihat secara istilah dapat diartikan sebagai negara memperoleh kekuasaan dari rakyatnya bukan dari Tuhan atau raja.[63] Definisi demokrasi yang cukup

---

[60] William Reno, "The Politics of Violence Opposition in Collapsing States", dalam *in Goverment and Opposition*, Vol.40, No.2, 2005.

[61] Baso, *Civil Society Versus Masyarakat Madani...*, h. 88-89.

[62] Ayang Utriza Yakin, *HAM Demokrasi dan Peran Masyarakat Madani, Islam Moderat dan Isu-Isu Kontemporer: Demokrasi, Pluralisme, Kebebasan Beragama, Non-Muslim, Poligami, dan Jihad*, (Jakarta: Kencana, 2016), h. 33-34.

[63] C.S.T.Kansil dalam bukunya Sistem Pemerintahan Indonesia menjelaskan teori kedaulatan rakyat (demokrasi). Teori

ringkas dilakukan oleh David Beetham sebagai sebuah cara pengambilan keputusan menyangkut aturan dan kebijakan yang mengikat secara bersama dan diawasi oleh rakyat.[64]

Demokrasi secara terminologis juga dikemukakan oleh para ahli. Joseph Schumpeter dalam buku klasiknya *Capitalism, Socialism, and Democracy* mengatakan demokrasi adalah kehendak rakyat dan kebaikan bersama (*the will of the people and the common good*). Demokrasi akan terwujud ketika kehendak rakyat secara mayoritas dapat dipenuhi oleh pemerintah berkuasa dengan (relatif) baik. Demokrasi sebagai kebaikan bersama (*common good*) merujuk pada ide awal pembentukan negara dikatakan bahwa kebaikan bersama sebagai ujung kehendak bersama kolektif warga masyarakat. Tujuan sistem pemerintahan demokrasi

---

demokrasi tidak sejalan dengan teori teokrasi (kedaulatan Tuhan). Teori kedaulatan Tuhan dianggap menyimpang dari arti sebenarnya. Teori ini mengajarkan raja yang seharusnya memerintah rakyat dengan adil, jujur, dan baik hati sesuai kehendak Tuhan, namun kenyataannya sebaliknya. Raja bertindak sewenang-wenang kepada rakyat sperti pemerintahan Louis XIV di Perancis. Kenyataan ini menimbulkan pemikiran baru pada abad pertengahan (zaman pencerahan) dalam kehidupan bernegara sehingga menimbulkan paham baru yang disebut dengan kedaulatan rakyat (demokrasi). Paham ini merupakan reaksi dari teori kedaulatan Tuhan atau teori kedaulatan Raja yang kemudian menjelma menjadi revolusi Perancis abad XX. Para penganjur teori ini adalah ahli politik ketatanegaraan, seperti: Rosseau, Montesqueu, dan John Locke. Montesque memperkenalkan ajaran tentang pemisahan kekuasaan negara yang oleh Immanuel Kant disebut Trias Politica. Lihat Bonar Simangunsong dan Daulat Sinuraya, *Negara Demokrasi dan Berpolitik yang Profesional*, (Jakarta: Kharisma Virgo Print, 2004), h. 117.

[64] Anders Uhlin, *Oposisi Berserak: Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*, terj. Rofiq Suhud, (Bandung: Mizan, 1998), h. 11.

ialah menciptakan kebaikan bersama yang ditetapkan dalam kontrak politik. [65]

Lyman Tower Sargent menyatakan sebuah sistem politik dikatakan demokratis, apabila: adanya keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan, adanya persamaan hak diantara warga negara, adanya kebebasan dan kemerdekaan yang diberikan pada atau dipertahankan dan dimiliki oleh warga negara, adanya sistem perwakilan yang efektif, dan adanya sistem pemilihan yang terjamin dihormatinya prinsip-prinsip yang ditentukan bersama[66]

Gwendolen Carter dan John Herz mendefiniskan demokrasi secara lebih lengkap yaitu: pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala; sikap toleran terhadap pendapat yang berlawanan; persamaan di muka hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk pada aturan hukum tanpa membedakan kedudukan sosial, ekonomi, dan politik; adanya pemilihan yang bebasdan disertai dengan model perwakilan yang efektif; kebebasan berpartisipasi dan beroposisi bagi partai politik peserta pemilihan umum, termasuk juga organisasi kemasyarakatan dan kelompok-kelompok kepentingan serta kelompok-kelompok penekan; adanya penghormatan terhadap hak-hak rakyat untuk menyatakan pandangannya walaupun terlihat salah dan tidak popular; dan dikembangkannya sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan lebih mengarus utamakan penggunaan cara persuasi dan diskusi dibandingkan cara-cara koersi dan represi. [67]

---

[65] Joseph Schumpeter, *Capitalism Socialism and Democracy*, (London: Taylor & Francis e-Library, 2003), h. 250.

[66] Hadiwijoyo, *Negara Demokrasi dan Civil Society*...., h. 34.

[67] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2008), h. 86-87. Lihat juga Sargent, Lyman Tower,

Demokrasi adalah suatu model sistem pemerintahan yang berasal dari barat, yang kemudian berkembang dan bisa diterima sebagai sistem kekuasaan di banyak negara.[68] Alasan mengapa demokrasi banyak diterima sebagai sistem kedaulatan negara di berbagai negara di belahan dunia karena demokrasi mengandung aturan tentang penyelenggaraan pemerintahan yang dibangun oleh rakyat sebagai wujud dari pemerintahan rakyat banyak (*the government by people*) serta wujud pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.[69]

Dari berbagai definisi yang telah dipaparkan oleh para ahli, terlihat pengertian demokrasi sebagai sesuatu yang dinamis. Menurut Diane Ravitch, "Demokrasi adalah suatu proses, cara hidup dan bekerja sama, yang sifatnya berkembang (evolusioner) dan tidak statis."Demokrasi tidak langsung berada secara mantap dalam satu negara tetapi mengalami suatu proses. Demokrasi membutuhkan kerjasama, mufakat, dan toleransi dari seluruh warga negaranya. Teolog Amerika, Reinhold Niebuhr mengungkapkan, "kemampuan manusia menciptakan keadilan membuat demokrasi menjadi mungkin, tetapi kecenderungan manusia pada ketidakadilan membuat demokrasi diperlukan."[70]

Di Indonesia, perlu kiranya mencermati visi Hatta mengenai demokrasi yang diungkapkan beliau pada tahun 1932:

---

*Ideologi-Ideologi Politik Kontemporer: Sebuah Analisis Komparatif*, terj. AR Henry Sitanggang, (Jakarta: Penerbit Airlangga. 1997), h. 8.

[68] Simangunsong dan Daulat Sinuraya, *Negara Demokrasi dan Berpolitik*...., h. 207-208.

[69] Haedar Nashir, *Pragmatisme Politik Kaum Elite*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), h. 37.

[70] Simangunsong dan Daulat Sinuraya, *Negara Demokrasi dan Berpolitik*...., h. 43-44.

> "…adalah rakyat yang paling penting karena padanya terletak kedaulatan. Rakyat adalah dasar suatu bangsa dan ukuran keberadaan mereka. Bersama dengan rakyat, kita akan bangkit dan bersama dengan rakyat kita akan jatuh. Keberlangusngan hidup bangsa Indonesia ditentukan oleh spirit masyarakatnya. Para pemimpin dan terdidik hanya dapat efektif jika mereka didukung oleh suatu masyarakat yang sadar akan kedaulatannya."[71]

5. Upaya Membangun Demokratisasi melalui Islamic Civil Society

Demokrasi[72] bukanlah kata benda, melainkan kata kerja yang mengandung makna yang *dinamis*, sehingga perlu

---

[71] M. Hatta, *Memoirs, Trans, Penders CLM*, (Singapore: Gunung Agung, 1981), h.131.

[72] Istilah demokrasi diperkenalkan oleh Herodotus sekitar 3000 tahun yang lalu di Mesir Kuno. Kalangan pemikir klasik Yunani kuno kemudian mengembangkan istilah demokratia yang identik dengan intitusi pengambil keputusan yang bersifat kolektif yang terdiri dari demos atau rakyat yang ada dalam polis. Giovani Sartori menyebutkan bahwa dalam masa klasik tersebut, masyarakat yang demokratis paling tidak mencakup 6 hal; pertama, adanya keharmonisan kepentingan masyarakat; kedua, masyarakat polis haruslah bersifat homogen yang berkaitan dengan karakter mereka, jika tidak maka akan menimbulkan konflik yang sangat tajam; ketiga, masyarakatnya tidak terlampau besar untuk menghindarkan diri dari heterogenitas kepentingan; keempat, anggota masyarakat memiliki kebebasan untuk berkumpul dan memutuskan hukum, serta kebijakan bersama, partisipasi masyarakat tidak dibatasi baik dalam pembuatan keputusan maupun dalam administrasi pemerintahan; dan keenam, polis tersebut harus bersifat otonom. Lihat Syarifuddin Jurdi, *Pemikiran Politik Islam Indonesia:*

diupayakan. Dede Rosyada menyampaikan demokrasi tidak datang, tumbuh dan berkembang dengan sendirinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Demokrasi memerlukan usaha nyata dari setiap warga negaranya dan perangkat pendukungnya, berupa kerangka berpikir (*mind set*) dan rancangan masyarakat (*setting social).* Bentuk konkrit manifestasi tersebut adalah menjadikan demokrasi sebagai pandangan hidup (*way of life*) dalam seluk beluk sendi kehidupan bernegara, baik masyarakat maupun pemerintah.[73]

Berbicara membangun demokratisasi tidak lepas dari *civil society.* Sukron Kamil menyebutkan demokrasi sebagai proses menuju dan menjaga *civil society* yang menghormati dan berupaya merealisasikan nilai-nilai demokrasi. Dengan kata lain *civil society* sebagai rumah demokrasi.[74] Proses demokrasi ini tidak jatuh dengan sendirinya dari langit melainkan menyatu dengan proses sejarah, pengalaman nyata dan eksperimentasi sosial sehari-hari dalam tata kehidupan bermasyarakat dan bernegara, termasuk tata pemerintahan.

Senada dengan Sukron Kamil, Abdul Rouf berpandangan demokrasi dan *civil society* adalah dua hal yang saling terkait. Proses terciptanya *civil society* yang kuat meniscayakan tumbuh, kembang dan berlakunya sistem demokrasi, dan sebaliknya, demokrasi mengharuskan adanya *civil society* yang berwibawa. Tanpa *civil society* yang kokoh, demokrasi yang berkembang di suatu negara hanya sekedar *facade democracy* (demokrasi semu), seperti yang

---

*Pertautan Negara, Khilafah, Masyarakat Madani dan Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press. 2008), h. 611.

[73] Dede Rosyada, dkk., *Pendidikan Kewarganegaraan, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: Prenada Media, 2003), h. 13-18.

[74] Kamil, *Pemikiran Politik Islam Tematik*..... h. 125-129.

terjadi di Indonesia selama kekuasaan orde baru.[75] Dengan kata lain demokrasi tanpa partisipasi *civil society* hanya akan menciptakan demokrasi yang dangkal, yaitu demokrasi tanpa substansi.

Demokrasi sebagai sistem menyediakan sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam setiap pelaksanaan pemerintahan. Sarana tersebut dapat diperankan *civil society* melalui ruang publik yang tersedia. C*ivil society* menjadi sarana yang penting terutama ketika lembaga-lembaga negara sebagai pelaku utama menciptakan kesejahteraan rakyat mulai melupakan tugas dan fungsinya. Di sisi lain *civil society* juga sebagai penyeimbang agar negara tidak otoriter dalam menjalankan wewenangnya.

Salah satu pendekatan yang ditawarkan para aktivis dan intelektual muslim adalah pendekatan transformasi sosial budaya. Pendekatan ini menggabungkan pendekatan kultural dan struktural dengan menekankan pentingnya kulturisasi Islam yang dirangkai dengan upaya perubahan-perubahan sosial dalam mengatasi kemiskinan, keterbelakangan dan kebodohan di masyarakat Indonesia.[76] Pendekatan transformasi sosial budaya ini memiliki kedekatan dengan wacana *civil society. Civil society* sebagai salah satu pintu masuk penting bagi perjuangan membentuk sistem politik demokratis yang menitikberatkan pada masalah peningkatan kemandirian masyarakat dan perluasan ruang publik bebas.

---

[75] Di Indonesia selama kekuasaan rezim Orde Baru (Orba) karena lemahnya *civil society*, demokrasi digunakan secara sepihak dan ditafsirkan sesuai kehendak penguasa, semnetara rakyat tidak mengerti apa esensi demokrasi dalam berbagai dimensi dan praktik. Lihat Rouf, *NU dan Civil Islam di Indonesia*...., h. 13-14.

[76] Abdurrahman Wahid, *Universalisme dan Kosmopolitanisme Peradaban Islam: Kumpulan Karangan*, (Jakarta: T.pn, 1991), h. 40.

Ketimpangan ekonomi, pendidikan dan keadilan sosial memungkinkan timbulnya konflik laten di antara dan dalam negara dan *civil society.* Dengan mengutip Geertz, agama sesungguhnya dapat memainkan peranan sebagai faktor-faktor integratif dan disintegratif dalam masyarakat Indonesia. Peran agama, khususnya Islam sebagai mayoritas di Indonesia melalui *civil society*-nya atau *Islamic civil society* menjadi suatu sesuatu hal yang penting keberadaannya untuk menangani berbagai problematika masyarakat yang kompleks.

Sejauh mana *civil society* berperan dalam mengembangkan iklim masyarakat yang demokratis terlihat pada bagaimana *civil society* merespon diskursus demokrasi secara teori dan praktik. Hal ini dapat dilihat dengan mencermati Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama sebagai *Islamic Civil Society* di Indonesia dalam merespon berbagai persoalan di arus local, nasional hingga global. Tak terkecuali dalam diskursus zakat di era integrasi zakat nasional.

Dalam pandangan Masykuri Abdillah, tidak semua ormas dapat melakukan peran *civil society.* Hal ini mengingat di lingkungan ormas Islam terdapat visi dan pemahaman keagamaan yang bervariasi. Pada masa reformasi, masing-masing kelompok Islam menunjukkan jati dirinya secara lebih jelas. Ada kelompok konservatif yang berciri revivalis-fundamentalis seperti Hizbut Tahrir, Majelis Mujahidin Indonesia, dan Laskar Jihad Ahlussunah wal Jamaah. Ada kelompok dengan ekspresi pemahaman Islam secara liberal-sekuler seperti JIL (Jaringan Islam Liberal). Di sisi lain, ada juga NU dan Muhammadiyah serta ormas-ormas Islam lain umumnya yang diidentikkan sebagai kelompok moderat.[77]

---

[77] Kelompok revivalis mengekspresikan dirinya baik dalam ide maupun tindakan. Kelompok liberal mengekspresikan dirinya hanya sebatas wacana ide. Kelompok moderat mengekspresikan

Sepakat dengan Masykuri Abdillah, K.H. Ahmad Azhar Basyir berpandangan Muhammadiyah dan NU-lah yang dapat dipandang sebagai dua gerakan Islam terbesar di Indonesia, di tengah banyaknya gerakan Islam lain. Keduanya memiliki banyak pengalaman dalam mengembangkan Islam. Muhammadiyah menjadikan ayat ke-104 surat Ali Imran sebagai semboyan gerakannya dan NU menjadikan ayat ke 103 surat yang sama sebagai semboyan gerakannya.[78] Kedua ayat al-Qur'an tersebut adalah ayat-

---

Islam dalam wawasan kebangsaan yang sejalan dengan ajaran Islam, yakni bahwa kemajemukan m erupakan sunatullah yang tidak mungkin ditolak sebagaimana dalam QS. Al Hujurat: 13. KH. Ahmad Shiddiq memandang perlunya 3 jenis persaudaraan: ukhuwah insaniyyah (persaudaraan antara umat manusia), ukhuwah wathaniyyah (persaudaraan antar sesame warga negara), dan ukhuwah Islamiyah (persaudaraan antar sesame umat Islam). Dalam pandangan kalangan fundamentalis ukhuwah *wathaniyyah* (persaudaraan dan persatuan bangsa) tidak sepenuhnya didukung terutama yang berusaha menjadikan negara Indonesia sebagai negara Islam. Lihat Masykuri Abdillah. Islam dan Dinamika Sosial Politik di Indonesia, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 201, 132.

[78] وَاعْتَصِمُوْا بِحَبْلِ اللّٰهِ جَمِيْعًا وَّلَا تَفَرَّقُوْاۚ وَاذْكُرُوْا نِعْمَتَ اللّٰهِ عَلَيْكُمْ اِذْ كُنْتُمْ اَعْدَاۤءً فَاَلَّفَ بَيْنَ قُلُوْبِكُمْ فَاَصْبَحْتُمْ بِنِعْمَتِهٖٓ اِخْوَانًاۚ وَكُنْتُمْ عَلٰى شَفَا حُفْرَةٍ مِّنَ النَّارِ فَاَنْقَذَكُمْ مِّنْهَاۗ كَذٰلِكَ يُبَيِّنُ اللّٰهُ لَكُمْ اٰيٰتِهٖ لَعَلَّكُمْ تَهْتَدُوْنَ

103. Dan berpegang teguhlah kamu semuanya pada tali (agama) Allah, dan janganlah kamu bercerai berai, dan ingatlah nikmat Allah kepadamu ketika kamu dahulu (masa jahiliah) bermusuhan, lalu Allah mempersatukan hatimu, sehingga dengan karunia-Nya kamu menjadi bersaudara, sedangkan (ketika itu) kamu berada di tepi jurang neraka, lalu Allah menyelamatkan kamu dari sana. Demikianlah, Allah menerangkan ayat-ayat-Nya kepadamu agar kamu mendapat petunjuk.

وَلْتَكُنْ مِّنْكُمْ اُمَّةٌ يَّدْعُوْنَ اِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُوْنَ بِالْمَعْرُوْفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِۗ وَاُولٰۤىِٕكَ هُمُ الْمُفْلِحُوْنَ

ayat yang beriringan. Muhammadiyah mengambil semboyannya dalam ayat al-Qur'an yang menegaskan fungsi gerakan Islam, dan NU mengambil ayat yang menegaskan suatu syarat mutlak bagi terpenuhinya fungsi gerakan Islam.[79]

Mengapa Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama? Hal ini karena Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama sudah melewati satu abad usia. Sebuah prestasi organisasi dan gerakan sosial yang tidak mudah. Keduanya sebagai *Islamic civil society* yang mampu menyesuaikan diri dengan perubahan zaman dan situasi sejarah, melewati berbagai rezim pemerintahan: zaman kolonial Belanda, zaman kolonial Jepang, Orde Lama, Orde Baru, hingga Orde Reformasi. Pengaruh yang besar dan jangkauan yang luas merupakan kontribusi dan sumbangsih Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama yang sangat berharga dalam upaya menegakkan demokrasi dan merespon berbagai problematika kemanusiaan di kehidupan masyarakat Indonesia.

NU dan Muhammadiyah sebagai *Islamic civil society* memainkan peranan yang penting dalam mengartikulasikan reformasi sosial melalui berbagai program kemasyarakatan yang berhubungan dengan pendidikan, pelayanan sosial,

---

104. Dan hendaklah di antara kamu ada segolongan orang yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh (berbuat) yang makruf, dan mencegah dari yang mungkar. Dan mereka itulah orang-orang yang beruntung.

[79] Fungsi gerakan Islam adalah amar maruf nahi munkar, sebagaimana tercantum dalam ayat ke-104 Surat Ali Imran. Syarat mutlak dapat terpenuhinya fungsi tersebut adalah berpegang teguh pada agama Allah dalam kebersamaan (ukhuwah Islamiyah) dan menghindari permusuhan. Lihat Ahmad Azhar Basyir, *Sambutan Pimpinan Muhammadiyah dalam Muhammadiyah dan NU: Reorientasi Wawasan Keislaman*, Yunahar Ilyas, M.Mansur Amin, dan M. Daru Lalito (Ed), Cet.II, (Yogyakarta: LPPI UMY, LKPSM NU, dan PP Al Muhsin, 1994), h. xix-xx.

penanganan kesehatan, koperasi, pelayanan keagamaan hingga berpartisipasi aktif dalam diskursus berbagai isu ekonomi, sosial, budaya yang mendorong pada terciptanya *public policy* yang mengarah pada kepentingan bersama. Sumbangan NU dan Muhammadiyah sangat besar karena keduanya sebagai *Islamic civil society* yang sudah terbentuk sebelum kemerdekaan Indonesia, memberikan pengaruh besar dengan berbagai peranan yang penting selama perjuangan merebut kemerdekan hingga sekarang.

Berbicara *Islamic civil society* di Indonesia tidak bisa terlepas dari NU dan Muhammadiyah. Keduanya sebagai lembaga yang sudah menyejarah bahkan ikut serta membidani kelahiran negara Indonesia. NU dan Muhammadiyah sebagai representasi sumbangan perilaku demokratis masyarakat muslim Indonesia.

NU adalah organisasi sipil yang didasarkan pada ajaran Islam, dan bagian dari masyarakat sipil Indonesia.[80] Muhammadiyah juga memiliki peran penting dalam *balancing democracy* (menyeimbangkan demokrasi) di Indonesia.[81]

Masykuri Abdillah menyebutkan Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah sebagai ormas Islam yang mendukung demokrasi dan memiliki visi kebangsaan yang kuat sehingga mampu melakukan harmonisasi antara ajaran-ajaran agama dengan demokrasi.[82] Piet H. Khaidir bahkan menyebutkan aktivitas *civil society* yang telah dilakukan Muhammadiyah

---

[80] Mitsuo, *Islam and Civil Society in Southeast Asia*...., h. 37.

[81] Ahmad Najib Burhani, *Empat Kategori Menjadi Muhammadiyah, dalam Becoming Muhammadiyah: Autobiografi Gerakan Kaum Islam Berkemajuan*, (Bandung PT Mizan Pustaka, 2016), h. 33.

[82] Abdillah, *Islam dan Dinamika Sosial Politik*..... h. 45.

dan Nahdlatul Ulama menjadikan Indonesia sebagai percontohan demokrasi-*civil society.*[83]

Sepakat dengan Piet H. Khaidir, Douglas Ramage dan Andrew McEntyre mengemukakan bahwa Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama sebagai mainstream *civil society* yang mempunyai andil besar dalam pengembangan demokratisasi di Indonesia. Bahkan, ia menyebutkan Indonesia sebagai negara demokratis terbesar ke empat terbesar di dunia, setingkat dengan India dan Brazilia.[84]

Salah satunya terlihat bagaimana respon kalangan Islam terhadap berbagai kebijakan pemerintah di masa orde baru yang bervariasi. *Islamic civil society* seperti NU, Muhammadiyah, Perti merespon secara akomodatif. Respon kelompok akomodatif[85] terhadap berbagai kebijakan pemerintah ini dapat dikelompokkan menjadi 3 macam:

Pertama, melalui keterlibatan aktif dalam birokrasi negara atau berkiprah di dalam kerangka jaringan korporasi negara. Pendukung pendekatan ini berusaha menciptakan

---

[83] Piet H. Khaidir, Ed. *Menuju Peradaban Utama: Membedah Peran Muhammadiyah di Ruang Publik*, (Jakarta: Al-Wasat Publishing House, 2011), h. xiv.

[84] Douglas E. Ramage and Andrew McEntyre dalam bukunya Seeing Indonesia as a Normal Country yang dilaunching oleh Menteri Luar Negeri Australia, Stephen Smith pada Mei 2008. Douglas E. Ramage and Andrew McEntyre. *Seeing Indonesia As A Normal Country*, *Australian Strategic Policy Institute* (ASPI), Sidney, May, 2008. Acceseed from www.aspi.org.au/htmlver/seeingindonesiav2.

[85] Respon akomodatif adalah sikap politik yang menunjukkan hubungan baik serta mengembangkan kerja sama tetapi tetap bersikap kritis atas penyimpangan tanpa mengintegrasikan diri ke dalam lingkaran kekuasaan. Sikap ini cenderung lentur dalam menghadapi perkembangan politik. Lihat Syarifuddin Jurdi, *Muhammadiyah dalam Dinamika Politik Indonesia 1966-2006*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), h. 40.

lembaga-lembaga Islam yang terkait dengan birokrasi, misalnya MUI[86], MDI[87], GUPPI[88]. Tujuan mendirikan

[86] MUI atau Majelis Ulama Indonesia merupakan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang mewadahi ulama, zua'ama dan cendekiawan Islam di Indonesia untuk membimbing, membina dan mengayomi kaum muslimin di seluruh Indonesia. MUI berdiri pada 7 Rajab 1395 H bertepatan dengan 26 Juli 1975 di Jakarta Indonesia. MUI berdiri sebagai hasil musyawarah para ulama, cendekiawan dan zu'ama yang datang dari berbagai penjuru tanah air, antara lain meliputi 26 orang ulama yang mewakili 26 provinsi di Indonesia pada masa itu, 10 orang ulama yang merupakan unsur ormas-ormas Islam tingkat pusat: NU, Muhammadiyah, Syarikat Islam, Perti, Al-Washliyah, Math'laul Anwar, GUPPI, PTDI, DMI dan Al Ittihadiyyah, 4 orang ulama dari Dinas Rohani Islam, Angkatan Darat, Angkatan Udara, Angkatan Laut dan POLRI, serta 13 orang tokoh/cendekiawan yang merupakan tokoh perorangan. Lihat https://mui.or.id/sejarah-mui/

[87] MDI merupakan salah satu ormas Islam yang besar di Indonesia berdiri pada 24 Mei 1978, dengan struktur kepengurusan dari pusat hingga daerah. Kedudukannya sebagai ormas Islam menjadikannya sebagai salah satu pilar MUI, sedangkan pilihan beraspirasi di Golkar membuatnya memiliki tempat di partai tsb. Pada masa orde baru, dapat dikatakan MDI sebagai dapur kebijakan orde baru terkait umat Islam. Berbagai kebijakan dan program Presiden Soeharto terkait Islam pada umumnya diproses terlebih dahulu di MDI, seperti: perumusan RUU Zakat, RUU Haji, RUU Perkawinan, RUU Peradilan Agama, RUU Pendidikan Nasional, dan RUU Bank Syariah. Demikian juga lahirnya lembaga pendidikan tinggi islam seperti UIN tidak lepas dari peran MDI secara konseptual. MDI bergerak dalam dakwah pembangunan yang mengajak umat Islam berpartisipasi dalam pembangunan berdasarkan ukhuwah islamiyah.

[88] Gabungan Usaha Pembaharuan Pendidikan Islam (GUPPI) merupakan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang berlandaskan agama Islam, berdiri sejak Maret 1950. Bertujuan mencerdaskan masyarakat dan bangsa melalui jalur pendidikan baik formal maupun nonformal. GUPPI terdiri dari lembaga dan

lembaga-lembaga tersebut menjadikannya sebagai wahana untuk melakukan perbaikan umat dan memperjuangkan kepentingan politiknya. Beberapa pemimpin dan aktivis politik Muslim seperti Sularso, Bintoro Tjokroamidjojo, Barli Halim, Bustanul Arifin, Madjid Ibrahim, Mar'ie Muhammad dan sebagainya adalah mereka yang dianggap menerapkan pendekatan yang terlibat dalam mesin birokrasi negara.[89]

Gerakan Islam sebagai wadah tunggal dan kemajemukan keragamaan umat Islam di Indonesia terlihat dari berdirinya MUI pada 1975. Majelis Ulama Indonesia (MUI) sebagai wadah para ulama, zuama dan cendekiawan muslim ikut menerbitkan pandangan hukum sebagai dasar norma penyusunan hukum positif di Indonesia terkait zakat antara lain; Fatwa MUI 8/2011 tentang Amil Zakat, Fatwa MUI 13/2011 tentang Zakat atas Harta Haram, Fatwa MUI 14/2011mengenai Penyaluran dalam Bentuk Harta Kelolaan, Fatwa MUI 15/2011 mengenai Penarikan, Pemeliharaan, Penyaluran, Zakat; SK Komisi Fatwa MUI 15/1982

---

perorangan, lembaga pendidikan dan perorangan adalah para kyai, mubaligh-mubalighat, guru agama hingga masyarakat luas yang berminat untuk bergabung baik laki-laki maupun perempuan. Visi misinya melakukan perbaikan dalam pendidikan khususnya pesantren dan madrasah. Salah satu kegiatan wanita GUPPI yang menonjol adalah keikutsertaannya dalam Proyek Kelangsungan Hidup Anak (PKHA) yang merupakan kerjasama antara pemerintah Indonesia dengan UNICEF dari tingkat pusat hingga kecamatan di 11 provinsi (DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Lampung, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan dan Nusa Tenggara Timur). Lihat https:// kowani.or.id/gabungan-usaha-pembaharuan-pendidikan-islam/

[89] Bachtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina, 1998), h. 17.

mengenai Penggunaan Zakat Produktif untuk Kemaslahat Umum, Surat Fatwa MUI 120/MU/II/1996 tentang Zakat untuk Beasiswa, Fatwa MUI 3/2003 tentang Zakat Penghasilan dan Fatwa MUI 4/2003 mengenai Dana Zakat untuk Investasi.

Kedua, melalui pemberdayaan umat dari luar wilayah negara namun sambil mengupayakan terciptanya hubungan dengan negara atau elit negara yang memiliki kepentingan yang sama (pendekatan top-down sekaligus bottom-up) dengan tujuan jangka panjang agar umat Islam bangkit kembali sebagai kekuatan ekonomi, sosial, dan politik yang pada gilirannya mampu memengaruhi pengambilan keputusan pada tingkat negara.

Pendekatan kedua ini menggunakan basis normatif bagaimana mengislamkan modernitas dan proses modernisasi di Indonesia, termasuk ruang-ruang sosial, kultural, ekonomi, dan politik yang dihasilkannya. Tujuannya agar seluruh kiprah ekonomi, sosial, kultural dan politik memiliki warna Islam. Penciptaan sistem pengetahuan Islam, masyarakat Islam, ekonomi Islam, dan seterusnya merupakan manifestasi proyek Islamisasi tersebut.[90]

Melalui pendekatan ketiga yaitu model transformatif dengan tekanan pemberdayaan masyarakat dari luar negara dengan memprioritaskan masyarakat bawah. Pendekatan ini berupaya mengambil jarak dari negara kendatipun tidak menolak keberadaan atau legitimasinya. Tujuannya adalah bagaimana mengimbangi kekuatan negara yang sangat besar secara gradual dengan kekuatan masyarakat yang semakin mandiri dan mampu melakukan pengaturan terhadap kepentingannya.

---

[90] Bassam Tibi, "Culture and Knowledge: The Politics of Islamization of Knowledge as a Postmodern Project? The Fundamentalist Claim To De-Westernization," dalam *Theory, Culture & Society*, Vol.12, No.1, 1995. h. 1-24.

Upaya membangun demokratisasi dilakukan dengan strategi penguatan *civil society* menurut AS Hikam ada beberapa hal, yaitu[91];

a. Membentuk secara gradual *civil society* yang demokratis partisipatoris dan reflektif.[92] Diawali dengan mengupayakan adanya ruang publik yang terbuka yang dapat dipakai untuk melibatkan secara penuh potensi-potensi aspiratif dalam masyarakat, sekaligus melakukan kritik terhadap ketimpangan-ketimpangan yang terjadi.
b. Perlunya peloporan kaum cendekiawan dalam gerakan kultural yang bertujuan memperluas dan memperkuat *civil society* secara sistemik.
c. Negara tidak dilihat langsung sebagai lawan sebagaimana pengalaman-pegalaman negara totaliter. Pranata-pranata hukum merupakan ruang publik yang perlu didukung meskipun dominasi negara di sana cukup besar. Hal ini dilakukan dengan mencari landasan yang sama (*common ground*) bagi gerakan-gerakan alternatif dan kultural bagi penguatan *civil society.*[93]
d. Pada tingkat struktur dan sistem perlu dilakukan reorientasi terhadap perjuangan demokratik untuk menekankan pencapaian masyarakat yang demokratis secara bertahap, transformatif, dan

---

[91] Hikam, *Demokrasi dan Civil Society*...., h. 94-96.

[92] *Civil society* yang mandiri dan reflektif akan mengurangi kemungkinan jebakan formalism politik dan demokrasi procedural yang cenderung mengancam negara-negara demokrasi barat. Lihat A.Arato, dan J. Cohen, *Civil Society and Political Theory*, (Crambidge: MIT, 1993),h. IX.

[93] Untuk konteks Indonesia, menurut AS Hikam, Pancasial masih tetap merupakan alternatif paling tepat untuk landasan normatif bagi upaya penguatan *civil society.* Lihat Hikam, *Demokrasi dan Civil Society*...., h. 95.

jangka panjang dibandingkan perubahan sistem secara radikal yang umumnya tidak memilki kemampuan *resiliency* terhadap krisis-krisis sistemik. Ruang lingkup perubahan lebih berorientasi pada tingkat mikro, sektoral, *grass-roots* dan dalam komunitas kecil tetapi tetap dikaitkan dengan tingkat nasional dan lintas sektoral.

e. Pada tingkat sosio-kultural strategi demokratisasi melalui penguatan *civil society* dilakukan dengan penanaman dan pengembangan secara terus-menerus budaya *civil* dalam masyarakat melalui pendidikan dan sosialisasi, baik di sekolah, komunitas, maupun organisasi-organisasi sosial dan politik. Dalam kerangka inilah pembentukan individu-individu demokratik yang mandiri dan mampu melakukan penalaran rasional serta terlibat aktif dalam proses pengambilan keputusan publik menjadi penting.[94] Di sinilah pentingnya program-program pendidikan politik yang ditujukan untuk mengembangkan kesadaran akan hak-hak dan kewajiban sebagai warga negara.

Konsekuensi dari berbagai strategi tersebut di atas menekankan prakarsa dan peran serta dari anggota masyarakat dibandingkan negara terkait subjek-subjek politik *political subject*) serta pranata-pranata sosial politik (*political institutions*). Demikian pula peran organisasi masyarakat dan asosiasi-asosiasi sukarela semakin diperluas

---

[94] Pembentukan individu demokratik sebagai aspek penting dalam proses demokratisasi dapat dilihat misalnya dalam, CC. Gould, *Rethinking Democracy: Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy, and Society*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), h. 8

menggantikan peran negara dan aparat-aparatnya dalam masyarakat.

Demokratisasi melalui penguatan *civil society* memiliki relevansi tinggi dalam jangka panjang. Perubahan ekonomi, sosial, politik dan ideologi pada skala global menuntut percepatan perubahan yang menuntut negara-bangsa lebih fleksibel dan terbuka. Di sisi lain tetap berakar pada latar belakang kesejarahan, formasi sosial dan perkembangan masyarakat yang khas.[95]

Dawam Rahardjo mengungkapkan, ketika membicarakan mengenai masyarakat madani tidak bisa terlepas dengan agama dan perubahan sosial. Agama sebagai sistem kepribadian, sistem sosial dan sistem budaya. Agama sebagai penerima dampak perubahan, berhadapan dengan nilai-nilai baru. Agama bisa dianggap sebagai hambatan bagi proses perubahan. Hal ini terjadi jika persoalan yang timbul dari perebutan sumber daya menyeret agama ke dalam konflik, yaitu apabila agama dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang berwenang. Guna memelihara kedudukan dan fungsi agama agar tetap relevan dengan masyarakat modern, teori fungsional memisahkan agama dengan negara, di sini agama berfungsi sebagai sistem pemelihara pola-pola laten (*latent pattern maintenance*) sedangkan negara sebagai pencapaian tujuan (*goal attainment*).[96]

Di negara, di mana agama memiliki ruang gerak struktural, agama bisa mengambil dua bentuk. Pertama, agama tampil dalam bentuk lembaga kependetaan (*priestly religion*). Di sini agama sebagai penyangga status quo dan memelihara integrasi dengan solidaritas mekanis melalui

---

[95] Hikam, *Demokrasi dan Civil Society*...., h. 94-96.

[96] M. Dawam Rahardjo, *Masyarakat Madani; Agama, Kelas Menengah dan Perubahan Sosial*, (Jakarta: Lembaga Studi Agama Filsafat (LSAF), Yayasan Adikarya IKAPI dan *The Ford Foundation,* 1999), h. 30.

penyelenggaraan ritus. Kedua, agama sebagai agama profetis (*prophetic religion*).[97] Agama bisa berperan secara profetis apabila agama bisa dirumuskan dalam suatu teologi yang merespon persoalan-persoalan kongkrit masyarakat.

Agama di Indonesia mengambil peran penting dalam membentuk *civil society*. Nilai-nilai agama perlu dikembangkan dengan memperkuat *civil society* sebagai benteng (*bastian*) kepentingan dan aspirasi masyarakat. Agama mendukung cita "negara idealis". Negara dipandang sebagai wadah sekaligus perwujudan nilai-nilai luhur yang bersumber pada agama. Tak terkecuali Islam, melalui NU dan Muhammadiyah yang berperan penting dalam membangun masyarakat Islam ideal dalam konteks berbangsa dan bernegara Indonesia.

## B. Zakat dan Demokrasi Ekonomi

Zakat merupakan salah satu dari lima pilar Islam.[98] Zakat disebut sebagai *regular charity* (Ali, 1938),[99] *obligatory charitable wealth tax and legal alms* (Kamali, 1999).[100] Mawardi menyatakan zakat sebagai kewajiban yang harus dibayarkan, *tahratan li-ahliha- ma'innatan li-ahl al-*

---

[97] Ainin Nurul Faidah, "Peran Agama Islam Sebagai Prophetic dan Priestly Religion di Indonesia.", Lihat juga di Syamsul Arifin, "Konstruksi Wacana Pluralisme Agama di Indonesia," dalam *Jurnal Humanity*, Vol.V, No.1, September 2009, h. 87.

[98] Afzalurrahman, *Muhammad sebagai Pedagang*, (Jakarta: Yayasan Swarna Bhumi, 1997), h. 249.

[99] A. Yusuf Ali, *Ithe Holy Qur'an: Text, Translation and Commentary*, (Beirut: Dar al arabia, 1938). Ali menyebutkan seseorang yangbaik akan menggunakan kekayaannya untuk memperbaiki kedudukan dan martabatnya, baik secara moral maupun spiritual. Lihat lebih lanjut dalamAl-Qur'an 92:18.

[100] Kamali, M.H., *Freedom Equality and Justice in Islam,* (Petaling Jaya: Ilmiah Publisher Sdn. Bhd. 2002), h. 7.

*sahman,* berfungsi sebagai penyucian diri muzaki dan membantu mustahik.[101]

Masdar F. Mas'udi mengatakan konsep dasar zakat sebagai mekanisme redistribusi kekayaan (materi), pengalihan aset materi yang dimiliki kalangan kaya untuk didistribusikan pada fakir miskin maupun asnaf lainnya untuk kepentingan bersama.[102] Zakat sebagai pranata keagamaan berfungsi mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh umat manusia dengan memperhatikan dan meningkatkan kepedulian terhadap masyarakat yang kurang mampu.[103]

Yusuf Qardhawi menegaskan, zakat sebagai ibadah *maliyah ijtima'iyyah* memiliki posisi penting dan strategis, baik sebagai ajaran agama maupun sebagai sarana pembangunan kesejahteraan umat.[104] Dengan kata lain, zakat berperan sebagai devisa negara yang diambil dari orang yang mampu (muzaki) untuk mencukupi kebutuhan fakir miskin.[105]

---

[101] Norman Calder, Zakāt in Imāmī Shī-i Jurisprudence from the Tenth to the Sixteenth Century A.D., *Bulletin of the School of Oriental and African Studies, University of London* 468–480, no. 44 (3) (1981): 468–480.

[102] Masdar F. Mas'udi, "Zakat Konsep Harta yang Bersih dalam Budhy Munawar Rachman," ed., *Kontekstualisasi Doktrin Islam dalam Sejarah*, (Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina, 1994), h. 425.

[103] Zainuddin, "Hakikat Pengelolaan Zakat Dalam Mewujudkan Jaminan Keadilan Sosial Di Indonesia," dalam *Jurnal Penelitian Hukum Universitas Hasanuddin*, Vol.1, September 2011, h. 110–129.

[104] Yusuf Qardhawi, *al Ibadhah fi al-Islam,* (Beirut: Muassasah Risalah, 1993), h. 235.

[105] Asep Saefudin Jahar, "Zakat Antar Bangsa Muslim: menimbang Posisi Realistis Pemerintah dan Organisasi Masyarakat

Zakat sebagai salah satu bentuk filantropi Islam merupakan '*the outstanding social pillar of Islam*", mengarahkan upaya-upaya individu mencapai tujuan bersama. Zakat sebagai sistem yang pertama kali mengenalkan tentang jaringan keamanan sosial.[106]

Zakat sebagai sistem jaringan keamanan sosial merupakan fungsi zakat sebagai rukun masyarakat. Berbeda dengan empat rukun Islam yang lain (syahadat, salat, puasa dan menunaikan haji) merupakan rukun Islam yang berfungsi sebagai rukun pribadi.[107] Hal ini berarti bila keempat rukun Islam tersebut tidak dikerjakan oleh seorang muslim, efeknya hanya sebatas dirinya sendiri.

Berbeda halnya dengan zakat, jika seorang muslim tidak membayarkan zakatnya, maka akan merugikan masyarakat pada umumnya,yaitu merusak mekanisme penyeimbang sistem kepemilikan harta dan penghasilan.[108]

Muslim Indonesia sebenarnya telah menjalankan demokrasi ekonomi melalui ibadah zakat. Pelaksanaan demokrasi ekonomi di Indonesia sejalan dengan prinsip ekonomi syariah zakat yang menghindari ciri-ciri negatif seperti liberalisme,[109] etatisme,[110] dan monopoli ekonomi.

---

Sipil, Zakat & Empowering," dalam *Jurnal Pemikiran dan Gagasan*, Vol.1, No,4, Agustus 2008.

[106] Jonathan Benthal, "Financial worship: the Quranic injunction to almsgiving," dalam *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 1999, h. 27-42.

[107] Eri Sudewo, *Manajemen Zakat Tinggalkan 15 Tradisi Terapkan 4 Prinsip Dasar*, (Ciputat: Institut Manajemen Zakat, 2004), h. xxiv.

[108] Asrory Abdul Karim dkk, *Pedoman Zakat 9 Seri*, (Jakarta: Proyek Peningkatan Zakat dan Wakaf Kementerian Agama RI, 2002), h. 3.

[109] Sejarah liberalisme dimulai dari zaman *Renaissance*. Liberalisme merupakan bentuk reaksi terhadap ortodoksi religius. Saat itu gereja mendominasi seluruh aspek kehidupan manusia.

Zakat mampu mengurangi dampak buruk pemusatan ekonomi pada satu kelompok. Demokrasi ekonomi yang tampil dalam bentuk penyaluran zakat adalah asas tolong-menolong sesama umat muslim di Indonesia.

Ekonomi rakyat dan demokrasi ekonomi yang didasarkan Pancasila dan UUD 1945 sudah lama menjadi cita-cita pendiri negara republik Indonesia. Pertumbuhan ekonomi nasional yang dilandasi kekuatan rakyat telah menjadi pemikiran besar Mohammad Hatta.

Menurut Mohammad Hatta, demokrasi ekonomi dilandasi tiga hal: pertama, etika sosial (tersimpul dalam nilai-nilai Pancasila); kedua, rasionalitas ekonomi yang diwujudkan dalam perencanaan ekonomi yang dijalankan oleh negara; ketiga, organisasi yang didasarkan pada asas usaha bersama (koperasi), keswadayaan (*self-help*) dan

---

Semua aturan kehidupan manusia dibawah ketentuan dan aturan geraja sehingga manusia tidak memiliki kebebasan dalam bertindak, bahkan otonomi individu dibatasi atau ditiadakan. Kondisi tersebut memicu kritik dari berbagai kalangan. Dalam perkembangannya, ada dua corak liberalisme; liberalisme yang dipelopori John Locke dan liberalisme yang dipelopori Jean Jacques Rosseau. John Locke memaknai liberalisme sebagai ketidakhadiran intervensi eksternal dalam aktivitas-aktivitas individu. Lihat Ridha Ahida, "Liberalisme Dan Komunitarianisme: Konsep Tentang Individu Dan Komunitas," *Jurnal Demokrasi* 4, no. 2 (2005): 95–106, http://ejournal.unp.ac.id/index.php/jd/article/view/1063.

[110] Etatisme merupakan politik ekonomi di mana negara sebagai pelaku di hampir semua sektor perekonomian (keterlibatan total negara di semua aspek kehidupan ekonomi). Lihat Totok Dwinur Haryanto, "Eksistensi Bumn Tidak Mengarah Pada Etatisme," dalam *Jurnal Wacana Hukum*, Vol.7, No.1, 2008. Sistem etatisme juga berarti bahwa negara beserta aparatur ekonomi bersifat dominan, mendesak, mematikan potensi dan daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara.

aktiva[111]. Pemikiran mengenai demokrasi ekonomi dan ekonomi kerakyatan tersebut tercermin dalam trilogi pembangunan nasional mengenai pertumbuhan, pemerataan dan stabilitas.[112]

Islam sebagai rahmatan lil alamin mengedepankan kesejahteraan bersama dan menghargai peran serta orang lain dalam bekerja dan berusaha. Konsep ini seiring sejalan dengan demokrasi ekonomi yang telah dianut bangsa Indonesia. Dengan berzakat akan turut serta membangun demokrasi ekonomi di Indonesia.Ciri utama demokrasi ekonomi adalah penegakan prinsip keadilan disertai kepedulian terhadap yang lemah.

Demokrasi ekonomi atau ekonomi kerakyatan dapat dilihat dalam dua pendekatan. Pertama, pendekatan kegiatan ekonomi dari pelaku ekonomi berskala kecil yang disebut perekonomian rakyat. Kedua, pendekatan sistem ekonomi yaitu demokrasi ekonomi atau sistem pembangunan yang demokratis, pembangunan yang partisipasif (*participatory development*).[113]

Zulkarnain menyebutkan perekonomian rakyat dengan istilah ekonomi pribumi *(people's economy is indigeneous economy*). Ekonomi pribumi ini dicirikan dengan

---

[111] Aktiva amenurut Slamet Sugiri adalah kekayaan yang dimiliki untuk digunakan dalam produksi atau penyediaan barang atau jasa, untuk direntalkan pada pihak lain, atau untuk tujuan administratif, dan diharapkan untuk digunakan selama lebih dari satu periode. Lihat Slamet Sugiri, *Akuntansi Pengantar 2*, (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2009), h. 137.

[112] Tjiptoherijanto, "Pengentasan kemiskinan melalui pembangunan jaringan ekonomi pedesaan (Sebagai Suatu Strategi)," dalam *Populasi*, 8/1997.

[113] A.Z. Fachri Yasin, dkk, *Petani, Usaha Kecil dan Koperasi Berwawasan Ekonomi Kerakyatan*, (Pekanbaru: Unri Press, 2002), h. 2-3.

perkembangan ekonomi komunitasnya yang relatif lambat.[114] Dengan ciri yang demikian membutuhkan perhatian dan dukungan agar mampu berkembang.

Upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat salah satunya bisa dilakukan melalui jalur informal (pemberdayaan masyarakat) yaitu melalui zakat, infak, sedekah. Hal ini mengingat upaya formal dan makro seringkali terbentur dengan berbagai peraturan dan kekakuan pelaksanaan.[115]

Jalur informal peningkatan kesejahteraan masyarakat sudah lama dilakukan oleh *Islamic Civil Society*, dalam hal ini NU dan Muhammadiyah melalui berbagai kegiatan pemberdayaan masyarakat.

---

[114] Zulkarnain, *Membangun Ekonomi Rakyat: Persepsi Tentang Pemberdayaan Ekonomi Rakyat*, (Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 2003), h. 9-10.

[115] T jiptoherijanto, "Pengentasan Kemiskinan Melalui Pembangunan....," 8/1997.

# BAB III
# KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

Pengelolaan zakat di Indonesia merupakan suatu fenomena yang unik dan menarik. Salah satu keunikan dan kemenarikannya adalah banyaknya aktor pengelola zakat seperti LAZ (Lembaga Amil Zakat), BAZ (Badan Amil Zakat), amil zakat di masjid-masjid, pesantren, mushola hingga penyaluran zakat secara langsung ke mustahik. Masing-masing aktor pengelola zakat dengan berbagai latar belakang, situasi, kondisi yang berbeda menjadikan relasi antar lembaga pengelola zakat di Indonesia tidak mungkin dipandang dengan kacamata linier.

Indonesia memerlukan kebijakan pengelolaan zakat yang dapat merangkul semua aktor pelaku zakat hingga stoke holdernya. Tidak lain untuk memfasilitasi umat Islam di Indonesia dalam menunaikan pembayaran zakat sebagai bentuk kewajiban agamanya dengan baik dan benar. Di sisi lain, zakat dapat berdampak secara luas, memberikan penguatan bagi pembangunan nasional dan sebagai bentuk penguatan demokrasi.

Indonesia yang menganut sistem demokrasi Pancasila memberikan ruang yang luas bagi kehidupan beragama, termasuk dalam pengelolaan zakat. Hal ini terlihat dalam pengelolaan zakat yang mengalami perkembangan yang cukup dinamis dalam kaitannya dengan hubungan agama dan negara. Zakat berkembang sebagai pranata sosial keagamaan yang penting dan signifikan dalam penguatan masyarakat sipil Muslim.

Pengelolaan zakat di Indonesia membutuhkan kebijakan yang mampu mengatasi dan merangkum semua tantangan dan persoalan yang timbul. Di bab II inilah akan

dibahas mengenai berbagai regulasi pemerintah mengenai zakat, LAZ dan BAZ sebagai aktor-aktor pelaku zakat.

## A. Regulasi Pemerintah terkait Zakat dan Pengelolaannya

Pengelolaan zakat di era negara bangsa era pos kolonialisme, terutama di negara-negara yang bukan negara Islam menjadi topik yang hangat. Di Indonesia telah terjadi proses evolusi peraturan-peraturan terkait zakat, baik yang bersifat lokal maupun nasional, sejak masa kolonial hingga reformasi. Ada pergeseran paradigma tentang zakat dari waktu ke waktu. Dari domain pribadi dan individu-individu muslim (*private*) ke domain negara. Dengan kata lain, praktik keagamaan Islam seperti zakat membawa implikasi yang bersifat struktural dan birokratis, yaitu keterlibatan negara dalam pengaturannya.[1]

Yusuf Wibisono menegaskan perkembangan terkini adanya tarik-menarik pengelolaan zakat antara negara dan masyarakat sipil yang berpotensi menghambat kinerja dunia zakat nasional sekaligus melemahkan gerakan masyarakat sipil yang independen.[2]

Amelia Fauzia menyebutkan filantropi telah menjadi komoditas politik dan ekonomi karena nilainya yang sangat penting bagi umat Islam. Filantropi Islam di Indonesia memiliki hubungan yang erat dengan masyarakat sipil (civil society) karena dilandasi sifat altruistik dan budaya saling memberi (reciprocal) dalam masyarakat. Menurutnya,

---

[1] Hilman Latief, *Politik Filantropi Islam di Indonesia: Negara, Pasar, dan Masyarakat Sipil*, (Yogyakarta: Ombak, 2013), h. 16.

[2] Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia: Diskurus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang—Undang Nomor 23 Tahun 2011*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2015), h. 31.

sebagian besar praktik filantropi berada di bawah kontrol masyarakat sipil, terlepas dari sifat politis negara.[3]

Imam B. Prasodjo mengungkapkan masalah kemiskinan dan kesejahteraan sosial berada di tangan negara. Namun demikian, inisiatif lokal dari kalangan *civil society* untuk memperkuat komunitas sangat dimungkinkan. Meskipun telah ada lembaga-lembaga pemerintah, tidak berarti harus mengeliminasi peran-peran *civil society.* Hal ini mengingat pemerintah Indonesia dipandang tidak memiliki kapasitas yang cukup kuat untuk mengidentifikasi dan mengkalkulasi jumlah masyarakat miskin di Indonesia.[4] Disisi lain, masalah kemiskinan dan kesejahteraan telah lama menjadi perhatian organisasi kemasyarakatan atau civil society melalui lembaga-lembaga filantropinya sejak penjajahan kolonial, kemerdekaan, hingga kini.

Amelia Fauzia melalui analisis historisnya mengenai filantropi Islam di Indonesia menegaskan bahwa selama dan sesudah masa kolonial bahkan hingga Orde Baru, praktik zakat di Indonesia tidak terlepas dari intervensi pemerintah.[5] Hubungan yang tarik-menarik antara negara dan *civil society* menyimpulkan wacana mengenai institusi manakah yang lebih memungkinkan untuk mengelola zakat secara lebih efektif dan optimal.

---

[3] Amelia Fauzia, *Filantropi Islam Sejarah dan Kontestasi Masyarakat Sipil dan Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Gading Publishing, 2016), Cetakan I, h. xxxi.

[4] Kapasitas pemerintah yang tidak cukup kuat dalam mengidentifikasi dan mengkaalkulasi kemiskinan menurut Imam Prasodjo terbukti dengan tidak adanya data yang akurat sebagai acuan berbagai keperluan: pemilihan umum, distribusi BLT (Bantuan Langsung Tunai) hingga pembagian zakat. Lihat Latief, *Politik Filantropi Islam di Indonesia.*…, h. 5.

[5] Amelia Fauzia, "Faith and The State: The History of Islamic Philanthrophy in Indonesia," (Thesis, University of Melbourne, 2009).

Asep Saefudin Jahar menyebutkan hubungan antara negara dan masyarakat sipil dalam mengelola dana umat diwarnai berbagai ketegangan. Kebijakan Islam pada Orde Baru mencoba melemahkan Islam dalam struktur politik Indonesia sehingga undang-undang zakat di Indonesia baru dapat dilegislasikan setelah runtuhnya Orde Baru.[6]

Pengelolaan zakat[7] di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999. Disamping itu juga ada aturan-aturan lainnya sebagai penjabaran dari undang-undang tentang pengelolaan zakat tersebut. Diantaranya: Inpres Nomor 23 Tahun 2011 sebagai penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun2011, Inpres No 3 Tahun 2014, PMA Nomor 52 Tahun 2014, hingga PMA Nomor 69 Tahun 2015.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat menyebutkan tujuan pengelolaan zakat adalah meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat, meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.[8] Dari sinilah kita berusaha mengetahui sejauh mana tujuan zakat nasional telah tercapai dengan efektif dan efisien.

Pengelolaan zakat telah menjadi ruang ijtihad yang luas berbasis maslahah. Hal ini berkaca dari sejarah pengelolaan zakat di masa Islam klasik yang mengikuti kaidah *tasharruf*

---

[6] Asep Saefudin Jahar, "The Clash Between Muslim and State: Waqf and Zakat in Post Independencet of Indonesia," dalam *Studia Islamika*, Vol 13. No.3, 2006, h. 353 – 396.

[7] Pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 1 poin 1.

[8] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 3.

*al-imam 'ala ar-raiyyah manuth bi al-mashlahah* (kebijakan pemerintah terkait rakyat terikat dengan kemanfaatan). Perubahan politik dan komitmen keagamaan penguasa memberi dampak siginifikan bagi dinamika pengelolaan zakat oleh negara dan menimbulkan diskursus tajam di antara para fuqaha, terekam dalam kajian fikih klasik. Di era modern ketika sebagian besar negara Muslim sekuler, menjadikan praktik pengelolaan zakat menjadi ruang eksperimen yang luas,[9] tak terkecuali di Indonesia.

Pengelolaan zakat di Indonesia sudah ada sejak adanya Islam di Indonesia, baik pada zaman kerajaan Islam nusantara,[10] kolonialisme Belanda,[11] kemerdekaan[12] hingga

---

[9] Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*….., h. 2.

[10] Pengelolaan zakat pada masa kerajaan Islam nusantara, misalnya Kerajaan Aceh dan Kerajaan Banjar ikut berperan aktif dalam pemungutan zakat. Pada saat itu zakat dimaknai sebagai sebuah spirit yang termanifestasi dalam bentuk pembayaran pajak atas negara. Masyarakat menyerahkan zakat mereka kepada negara yang mewajibkan zakat/pajak pada setiap warga negaranya. Lihat Masdar F. Mas'udi, Agama Keadilan, Risalah Zakat dalam Islam, Jakarta: Pustaka Firdaus, 1991, 111. Lihat juga dalam Faisal, *Sejarah Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim dan Indonesia Pendekatan Teori Investigasi Sejarah Charles Pierce dan Defisit Kebenaran Lieven Boeve*, (Lampung: IAIN Raden Intan, 2011), h. 257.

[11] Pengelolaan zakat pada masa kolonialisme Belanda, zakat sebagai sumber dana perjuangan kemerdekaan. Setelah Belanda mengetahui hal tersebut, pemerintah Hindia Belanda mengetahui hal tersebut, pemerintah Hindia Belanda melarang pegawai pemerintah dan priyayi pribumi mengeluarkan zakat. Kebijakan ini tentu saja menjadi kendala bagi masyarakat muslim untuk membayar zakat. Lihat Muhammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam Zakat da Wakaf*, (Jakarta: UI Press, 1988), h. 32-33.

[12] Pengelolaan zakat pada awal kemerdekaan pemerintah menyerahkan urusan zakat kepada masyarakat. Pada tahun 1951 barulah Kementerian Agama mengeluarkan Surat Edaran

kini. Sejak awal, partisipasi masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat di Indonesia terlihat cukup penting. Zakat dan dana sosial Islam lainnya berperan sebagai sumber daya ekonomi yang signifikan bagi penguatan sipil muslim secara independen, terlepas dari intervensi negara.

Zakat tercerabut dari pemerintahan formal sekitar abad ke-17 Masehi, yaitu ketika umat Islam jatuh ke bawah penjajahan barat. Kekuasaan umat Islam secara *defacto* otomatis berpusat kepada tokoh-tokoh keagamaan. Dalam konteks Indonesia, kekuasaan keagamaan dipegang oleh kyai (Jawa), ajengan(Sunda), tuan guru (Lombok), Buya (Sumatera), atau tengku (Aceh).[13] Dalam hal ini, para tokoh agama tersebut yang mengelola pengumpulan zakat dari masyarakat.

Dalam rentang kurang lebih tiga belas abad bahkan lebih praktik dan pemikiran zakat melalui para tokoh agama berjalan. Praktik zakat yang demikian, dalam pandangan Masdar F. Mas'udi memiliki tiga kelemahan dasar yang saling berkaitan dan menjadi ciri pokok. Kelemahan tersebut diantaranya: 1. dari sisi filosofi, 2. dari sisi struktur dan kelembagaan, 3. dari sisi managemen operasional.[14]

Dari sisi filosofis umat Islam memandang zakat sekedar ibadah mahdah (amaliyah ritual) yang terpisah dari konteks sosial. Padahal umat Islam pada masa Nabi Muhammad di Madinah telah membuktikan efektivitas

---

Nomor:A/VII/17367 tanggal 8 Desember 1951 tentang pelaksanaan zakat fitrah. Lihat dalam Tim Penyusun, *Panduan Organisasi Pengelolaan Zakat*, (Jakarta: Departemen Agama RI, 2008), h. 7.

[13] Nur Fadhilah, "Subordinasi Zakat oleh Masyarakat dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia," dalam *Jurnal Yudisia*, Vol.7, No.2, 2016, h. 498 - 533.

[14] Masdar F. Mas'udi, *Menggagas Ulang Zakat sebagai Etika Pajak dan Belanja Negara untuk Rakyat*, (Bandung: Mizan Pustaka, 2005).

ajaran zakat yang potensial. Dari sisi struktur dan kelembagaan kelemahan pada tata laksana zakat, misalnya: belum terdefinisikan secara operasional mengenai zakat, kadar, tarif zakat, nishab dsb yang menjadi bahasan kalangan fuqaha. Dari sisi managemen operasional kepercayaan kepada pemerintah selaku pengelola zakat tidak lagi sekuat dulu karena berbagai hal. Tereduksinya zakat dari konteks sosial menjadikan zakat sebatas aksi simbolik personal tidak serta merta berdampak pada realitas sosial dan tidak menjadi visi gerakan sosial yang menyentuh realitas sosio-struktural.[15] Dengan berbagai kelemahan praktik pengelolaan zakat secara konvensional tersebut mendorong tumbuhnya pengelolaan zakat yang modern.

Cikal bakal pengelolaan zakat modern di Indonesia dapat ditelusuri dari pengelolaan zakat oleh Muhammadiyah yang berdiri pada 1912. Muhammadiyah dengan tiga landasan utamanya: teologi al-Maun, modernisme dan etos puritan telah mampu mentransformasikan zakat dan dana sosial Islam lainnya untuk keadilan dan kesejahteraan sosial. Salah satu contoh konkritnya dengan berdirinya PKU (Penolong Kesengsaraan Umat) pada tahun 1920 sebagai divisi sosial dan kesejahteraan Muhammadiyah.[16]

Hampir sama dengan filantropi Muhammadiyah, NU juga sudah menjalankan fungsi-fungsi pengelolaan terhadap zakat, infak, sedekah, wakaf sejak berdirinya NU pada 1926.[17] Semula, berbagai fungsi pengelolaan zakat, infak, sedekah, wakaf NU tersebut dijalankan oleh lembaga-

---

[15] Mas'udi (2005), *Menggagas Ulang Zakat sebagai Etika Pajak*…..

[16] Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia: Diskurus Pengelolaan Zaka*t…., h. 37-38.

[17] Martin Van Bruinessen, *NU: Tradisi, Relasi-Relasi Kuasa, Pencarian Wacana Baru*, (Yogyakarta: PT LKiS Pelangi Aksara, 1994), h. 67.

lembaga yang bernaung di bawah NU seperti: pesantren, masjid, madrasah, ataupun para kiai dan tokoh NU.

Setelah memasuki era 1970-an terjadi kemerosotan pedagang-pedagang muslim tersebut seiring perubahan ekonomi Indonesia ke sektor modern (masuknya pasar bebas). Gerakan-gerakan Islam termasuk ormas-ormas Islam seakan kehilangan tulang punggung donatur ZIS dan menggantungkan bantuan kepada pemerintah melalui APBN.[18]

1. Lahirnya Undang-Undang Zakat dan Berbagai Regulasi yang Mengikutinya

Pasca kemerdekaan, belum ada regulasi yang mengatur pengelolaan zakat di Indonesia. Pemerintah bersikap netral terhadap urusan agama warga negara. Hal ini terlihat jelas dengan adanya Surat Edaran No.A/VVII/17367 tertanggal 8 Desember 1951 yang menyatakan bahwa Departemen Agama tidak akan melakukan campur tangan terhadap pengelolaan zakat yang ada.

Tidak diaturnya zakat dalam hukum positif menjadikan zakat lemah. Efeknya, potensinya tidak termanfaatkan dengan optimal. Ketiadaan kekuatan zakat secara hukum ini mendorong Kementerian Agama dengan Menteri Agama K.H. Saifuddin Zuhri untuk menyiapkan Rancangan Undang-undang tentang Pelaksanaan Zakat dan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tentang Pelaksanaan Pengumpulan dan Pembagian Zakat serta Pembentukan Baitul Mal pada tahun 1964, tetapi batal diajukan ke DPR. Pada tahun 1967 Kementerian Agama kembali mengajukan Rancangan Undang-undang Zakat, tetapi tidak mendapat dukungan dari Menteri Keuangan

[18] FOZ, *Cetak Biru Pengembangan Zakat Indonesia 2011-2025*…., h. 6.

sebagai kementerian terkait sehingga pembahasannya dihentikan.[19]

Praktik pengelolaan zakat sendiri merupakan sesuatu yang dinamis mengikuti perubahan konteks ruang sosial yang melingkupinya. Pada masa Orde Baru misalnya, zakat masih dikumpulkan secara konvensional dan musiman, belum ada dukungan legal formal pemerintah melainkan sekedar himbauan. Presiden Soeharto memberikan ruang pengelolaan zakat melalui Keputusan Presiden No.7/PRIN/10/1968. Aturan ini memberikan dorongan kepada Pemda-Pemda di daerah, seperti Daerah Khusus Ibu kota Jakarta, Kalimantan Timur, Sumatera Barat, dan Aceh untuk mendirikan lembaga zakat yang langsung dikontrol oleh pemerintah daerah.[20]

Di Indonesia, praktik pengelolaan zakat menunjukkan tren peningkatan. Hal ini tercermin dengan meningkatnya jumlah organisasi pengelola zakat setelah tahun 1998. Tren ini juga mencerminkan meningkatnya kebutuhan akan lembaga khusus yang bertanggung jawab untuk mengatur dana zakat di kalangan masyarakat muslim Indonesia. Setidaknya ada sekitar 250 organisasi zakat telah terdaftar sebagai anggota Forum Organisasi Zakat (FOZ), yang

---

[19] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia*, (Jakarta: Pusat Kajian Strategis BAZNAS, 2017), cet-1, h. 3.

[20] Tim Penyusun, *Panduan Organisasi Pengelolaan Zakat*…., h. 7. Dengan adanya pernyataan Presiden pada 26 Oktober 1968 tersebut, 11 orang alim ulama di Jakarta mengadakan pertemuan yang menghasilkan dibentuknya BAZIS DKI Jakarta dengan keputusan Gubernur Ali Sadikin tanggal 5 Desember 1968. Pada tahun-tahun berikutnya, organisasi pengelola zakat dibentuk pula di Kalimantan Timur (1972), Sumatera Barat (1973), Jawa Barat (1974), Kalimantan Selatan (1974), Sumatera Selatan (1975), Lampung (1975), Irian Jaya (1978), Sulawesi Utara (1985), Sulawesi Selatan (1985), dan Bengkulu (1989). Lihat Baznas, *Arsitektur Zakat Indonesia*…., h. 4.

merupakan asosiasi dari organisasi zakat Indonesia (Forum Zakat).[21]

Organisasi-organisasi pengelola zakat yang tergabung dalam FOZ tersebut telah muncul sebagai sektor ketiga yang kuat di Indonesia setelah jatuhnya Suharto pada tahun 1998. Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) merupakan organisasi keagamaan yang bersifat amal atau kemanusiaan dan dimasukkan sebagai sektor ketiga, di mana organisasi filantropis merupakan komponen paling penting sektor ketiga di banyak negara.[22]

Pada tahun 1990-an dalam pandangan Arskal Salim, Indonesia mengalami nasionalisasi syariah (*the nationalization of Shari'a).* Hal tersebut terlihat dari lahirnya berbagai kebijakan: institusionalisasi zakat, pengelolaan zakat, kewajiban membayar zakat dan pajak dan sebagainya. Padahal sebelumnya, Indonesia dipandang sebagai negara sekular.[23]

Indonesia memasuki momentum sejarah pengelolaan zakat di Era reformasi yaitu dengan masuknya zakat secara resmi ke ranah hukum positif yaitu dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 mengenai pengelolaan zakat. Keberhasilan ini tidak lepas salah satunya dari peran FOZ (Forum Zakat)[24] sebagai asosiasi lembaga

---

[21] D.Muhtada, "Islamic Phylantrophy and The Third Sector: The Portrait of Zakat Organizations in Indonesia," dalam *Jurnal Islamika Indonesiana* , Vol.1, No. 1, 2014, h. 106–123.

[22] Muhtada, "Islamic Phylantrophy and The Third Sector….," h. 106-123

[23] Arskal Salim, *Challenging the Secular State: The Islamization of Law in Modern Indonesia*, (Honolulu: University of Hawai Press, 2008), h. 115-127.

[24] FOZ merupakan asosiasi lembaga pengelola zakat yang berfungsi sebagai wadah berhimpunnya Badan Amil Zakat (BAZ) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) di seluruh Indonesia. FOZ berdiri pada Jumat, 19 September 1997 oleh 11 lembaga, yang terdiri:

pengelola zakat di Indonesia. FOZ sebagai mediator, fasilitator, advokator bagi lembaga zakat, pemerintah, dan masyarakat terbukti memiliki *bargaining position* di hadapan pemerintah.[25]

Awal momentum perkembangan filantropi Islam atau OPZ (Organisasi Pengelola Zakat) dimulai tahun 1990an. Diperkirakan jumlah sampai dengan tahun 2007 lembaga-lembaga zakat yang didirikan oleh masyarakat mencapai 500 lembaga baik yang bersifat insidental menjelang Ramadhan atau penanggulangan bencana maupun lembaga permanen yang mengelola dana zakat dan wakaf. Data tahun 2012 jumlah Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) yang aktif dan terdaftar di Forum Zakat hanya sebanyak 33 lembaga, jumlah ini belum termasuk unit pengumpul zakat di perusahaan-perusahaan dan Badan Amil Zakat Daerah di seluruh propinsi di Indonesia.[26]

Salah satu tugas lembaga pengelola zakat yang keberadaannya di bawah payung Undang-Undang adalah mewujudkan peran kontributif zakat sebagai solusi mengatasi kemiskinan. Menurut Undang-Undang Nomor 38

---

Dhompet Dhuafa Republika, BAZIS DKI Jakarta, Baitul Mal Pupuk Kujang, Baitul Mal Pupuk Kaltim, Baitul Mal Pertamina, Telkom Jakarta, Bapekis Bank Bumi Daya, Lembaga Keuangan Syariah Bank Muamalat Indonesia, PT Internusa Hasta Buana, dan STIE (Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi) Jakarta. Visi FOZ adalah menjadi asosiasi OPZ (Organisasi Pengelola Zakat) yang amanah dan profesional guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Lihat Tentang FOZ, https://forumzakat.org/tentang-foz/ akses 11 Oktober 2019.

[25] FOZ (Forum Zakat), Kuntarno Noor Aflaah dan Mohd.Nasir Tajang (Ed), *Zakat dan Peran Negara*, (Jakarta: T.pn, 2006), cet-1, h. xii.

[26] Nur Kholis et al., "Potret Filantropi Islam Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta," dalam *Jurnal La_Riba* , Vol. VII, No. 1, 2013, h. 61–84.

Tahun 1999, zakat dapat dikelola baik oleh lembaga amil bentukan pemerintah yaitu Badan Amil Zakat (BAZ) maupun lembaga amil bentukan masyarakat yaitu Lembaga Amil Zakat (LAZ).[27]

Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 sebenarnya merupakan sebuah kemajuan karena mampu mengejewantahkan prinsip-prinsip syariah ke dalam hukum positif. Namun, dalam level impelementasinya, Undang-Undang tersebut masih belum optimal terutama dalam mengakomodasi kepentingan pengelolaan zakat dalam sistem yang profesional. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 dianggap sudah tidak mampu lagi menjadi payung hukum yang menjadi pedoman bagi masyarakat. Akhirnya, DPR berinisiatif melakukan perubahan Undang-Undang tentang pengelolaan zakat tersebut agar pengelolaan zakat dapat dilakukan secara terpadu dan terkoordinasi.[28]

Pengelolaan zakat nasional agar optimal memerlukan langkah-langkah strategis dan reorientasi pengelolaan zakat. Salah satunya melalui koordinasi dan sinergi antar lembaga pengelola zakat baik secara vertikal maupun horizontal.

Upaya optimalisasi pengelolaan zakat secara nasional mendorong lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 sebagai bentuk penguatan peran BAZNAS sebagai koordinator semua lembaga pengelola zakat yang ada di Indonesia. BAZNAS bertanggung jawab melakukan penataan zakat secara nasional. Implikasi UU pengelolaan zakat yang baru dampaknya sangat besar, yakni memberikan kewenangan begitu besar kepada BAZNAS sebagai lembaga

---

[27] Tim Penyusun FOZ, *Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia*, (Ciputat: IMZ, 2011), h. 76.

[28] UU Zakat Terbit, LAZ Bakal Redup?, INFOZ+ Edisi 15 Tahun VI November - Desember 2011, 4.

pengawas, koordinator nasional sekaligus operator.[29] Namun demikian, hal yang sepatutnya ditanyakan adalah seberapa sanggup BAZNAS menjalankan berbagai peran tersebut secara amanah dan profesional?

Fokus Undang-Undang ini lebih pada pembangunan sistem zakat yang kuat, terintegrasi.[30] Integrasi akan mendorong penguatan sinergi antara BAZNAS dan LAZ baik dari segi penghimpunan, penyaluran maupun pertanggung jawaban pengelolaan zakat.[31] Yang kembali dipertanyakan adalah sejauh mana sinergi antar lembaga zakat sudah terlaksana?

Filosofi dan landasan berfikir yang membentuk Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 ini merujuk pada sejarah pada masa Rasulullah SAW. Pada masa itu pengelolaan zakat masih ada campur tangan penuh aparat negara (ulil amri) dari hulu sampai hilir. Sejatinya pandangan semacam ini dapat dibantah dengan realitas historis pada zaman Umar bin Khattab. Pada masa itu tidak sama sekali menutup pintu terhadap peran *civil society* dalam mengelola zakat, keterlibatan ulil amri sifatnya tidaklah mutlak.[32]

Pengesahan Undang-Undang nomor 23 Tahun 2011 diyakini sebagian kalangan pegiat zakat tidak akan merontokkan eksistensi LAZ yang sudah ada, khususnya LAZ-LAZ besar yang selama ini sudah terdaftar. LAZ-LAZ yang besar memiliki basis donor yang baik, memiliki brand,

---

[29] UU Zakat Terbit, LAZ Bakal Redup?, INFOZ+ Edisi 15 Tahun VI November - Desember 2011, 4.

[30]Gondo Radityo Gambiro, Banyak yang Belum Paham Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Ini, Infoz Edisi 15 Tahun VI November – Desember. 2011, h. 5.

[31]Irfan Syauqi Beik. Peran Negara dalam Pengelolaan Zakat, Majalah Zakat Menyucikan Harta dan Jiwa, Maret – April 2013, h. 7.

[32]UU Zakat Terbit, LAZ Bakal Redup? INFOZ+ Edisi 15 Tahun VI November - Desember 2011. h. 4.

trust, desain program yang menjadi *master piece* dunia perzakatan serta jaringan yang kuat. Mereka tidak akan merasa terancam apalagi sampai bangkrut dengan hadirnya Undang-Undang ini.[33]

Pro kontra terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 masih terjadi karena Undang-Undang tersebut masih ada kekurangan dan kelemahan. Salah satu kontra yang gencar dikemukakan sebagian golongan adalah adanya kesan "sentralisasi" pengelolaan zakat. Semangat *civil society* belum cukup diakomodir dalam Undang-Undang tersebut.[34]

Namun demikian, Didin Hafidudin berpandangan, ruh Undang-Undang Pengelolaan Zakat 2011 untuk membuat pengelolaan zakat lebih tertib dan terorganisir, bukan mematikan rasa kedermawanan masyarakat atau menghilangkan LAZ yang selama ini dikelola masyarakat. Masyarakat tidak perlu khawatir. Jangan berfikir mengenai lembaga kita tetapi bagaimana pengelolaan zakat secara nasional.[35]

Lembaga Amil Zakat (LAZ), tetap melanjutkan peran sebagai amil zakat yang selama ini telah dilaksanakan, namun dalam kesatuan system koordinasi dan system pelaporan yang terintegrasi dan terkoneksi dengan BAZNAS. Sementara itu peran pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama dan Pemerintah Daerah adalah sebagai regulator,

---

[33]UU Zakat Terbit, LAZ Bakal Redup? INFOZ+ Edisi 15 Tahun VI November - Desember 2011, h. 4.

[34]UU Zakat Terbit, LAZ Bakal Redup? INFOZ+ Edisi 15 Tahun VI November - Desember 2011, h. 4.

[35]Didin Hafidudin, UU Pengelolaan Zakat 2011 Tidak Hilangkan LAZ Tidak Mematikan Kedermawanan Sosial, INFOZ+ Edisi 15 Tahun VI November - Desember 2011. h. 8.

dalam arti Pembina dan pengawas terhadap seluruh organisasi pengelola zakat.[36]

Undang-undang menetapkan, salah satu pensyaratan untuk bisa membentuk LAZ adalah organisasi kemasyarakatan Islam hal itu bukan dimaksudkan sebagai pasal untuk mematikan LAZ dan memberangus kedermawanan sosial yang ada di masyarakat, melainkan untuk memberi kejelasan kriteria, sehingga tidak setiap perorangan atau kumpulan beberapa orang bisa mengangkat dirinya menjadi amil atau pengelola zakat. Pengertian dan batasan organisasi kemasyarakatan Islam itu akan diatur lebih rinci dalam Peraturan Pemerintah. Pasal ini hanya berlaku untuk LAZ yang akan didirikan, sedangkan LAZ yang sudah berdiri dan sudah diakui pemerintah dianggap telah sesuai dengan Undang-Undang ini.[37]

Bahrul Hayat Sekjen Kementerian Agama berpandangan, pasal 18 yang menyebutkan syarat-syarat pendirian LAZ bersifat kumulatif bukan alternatif. Teks ormas harus tetap tercantum dan dipertahankan supaya zakat tidak dimiliki oleh individu. Adapun yang dimaksud dengan ormas dalam konteks RUU ini tentu saja adalah ormas Islam sebagai mana UU Ormas yang saat ini tengah direvisi oleh DPR.[38]

Didin Hafidudin juga berpandangan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 ini memberi semangat untuk menertibkan, mengatur dan sinkronisasi tentang

---

[36] Didin Hafidudin, UU Pengelolaan Zakat 2011 Tidak Hilangkan LAZ Tidak Mematikan Kedermawanan Sosial, INFOZ+ Edisi 15 Tahun VI November - Desember 2011, h. 8.

[37] Didin Hafidudin, UU Pengelolaan Zakat 2011 Tidak Hilangkan LAZ Tidak Mematikan Kedermawanan Sosial, INFOZ+ Edisi 15 Tahun VI November - Desember 2011, h. 8.

[38] UU Zakat Terbit, LAZ Bakal Redup? INFOZ+ Edisi 15 Tahun VI November - Desember 2011. 4.

pengumpulan, pemanfaatan dan pendayagunaan zakat. Dengan disahkannya UU ini, sistem zakat nasional dapat menjadi acuan untuk semua pihak. Harapan ke depan sistem pengelolaan zakat terintegrasi hingga tersedia basis data muzaki dan mustahik yang pasti. Dengan demikian, BAZNAS pusat, BAZNAS daerah dan LAZ-LAZ secara bersama-sama dapat memaksimalkan penghimpunan sekaligus pendayagunaan zakat. Saat ini setiap organisasi lembaga pengelola zakat memiliki program masing-masing dan berusaha sendiri-sendiri.[39]

Hal yang perlu diperhatikan para pegiat filantropi yaitu dengan diberlakukannya Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik (UUKIP), sejak tanggal 1 Mei 2010. Undang- undang ini menjamin hak masyarakat untuk memperoleh informasi publik, sekaligus memberi tanggung jawab pada lembaga publik untuk menyediakannya bagi masyarakat. Organisasi pengelola zakat, baik LAZ maupun BAZ, sendiri termasuk ke dalam kategori lembaga publik, karena sebagian atau seluruh dananya bersumber dari sumbangan masyarakat, yang berupa zakat, infaq, Shodaqoh, wakaf.[40] Dengan kata lain, lembaga zakat dituntut untuk semakin profesional, transparan dan akuntabel.

Perubahan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tidak secara otomatis mampu menjembatani berbagai persoalan yang ada dunia zakat nasional. Berbagai pro kontra sebagai bagian dari dinamika sosial keagamaan mewarnai setiap upaya pembahasan Undang-Undang tersebut dan berujung pada

---

[39] Didin Hafidudin, UU Pengelolaan Zakat 2011 Tidak Hilangkan LAZ Tidak Mematikan Kedermawanan Sosial, INFOZ+ Edisi 15 Tahun VI November - Desember 2011, h. 8.

[40] Yulinartati, Ahmad Roziq, and Lely Ana Ferawati Ekaningsih, "Three Circles Model Revitalisasi Lembaga Pengelola Zakat Di Kabupaten Jember," in *AICIS*. 2012. 2930–2946.

judicial review ke Mahkamah Konstitusi pada 16 Agustus 2012 oleh Komaz (Koalisi Masyarakat Zakat).

Amelia Fauzi menyebutkan, debat amandemen UU pengelolaan zakat tersebut berdampak signifikan dalam pengembangan filantropi Islam khususnya LAZ yang mendapat tekanan untuk dihapuskan oleh kementerian agama. Efek samping tersebut salah satunya terlihat pada tiga LAZ besar yang memutuskan untuk memperluas status hukum mereka, tidak sekedar sebagai LAZ melainkan juga sebagai lembaga kemanusiaan. LAZ tersebut adalah Pos Keadilan Peduli Umat, Dhompet Dhuafa dan Rumah Zakat.[41]

2. LAZ sebagai Lembaga Zakat Masyarakat dalam Mengelola Zakat

Masalah kesejahteraan menjadi domain negara yang memang bertanggung jawab memberikan kerangka hukum yang memadai serta sistem ekonomi dan politik yang memberikan ruang bagi warga negara untuk meningkatkan taraf hidup. Namun, tidak selamanya struktur ekonomi, politik dan para aparatus negara mampu berperan dan berfungsi efektif sebagaimana mestinya. Ketidakmerataan kesempatan dalam mengakses sumber-sumber perekonomian menimbulkan kesenjangan yang semakin tinggi antara si miskin dan si kaya yang jelas mewarnai banyak negara. Hal ini mendorong lembaga-lembaga non negara atau *civil society* untuk terlibat mengkampanyekan kemakmuran dengan lembaga filantropi dan budaya kedermawanan.[42] Tak terkecuali praktik zakat sebagai salah satu bentuk filantropi Islam.

---

[41] Fauzia, Filantropi Islam Sejarah…., h. 266.

[42] Hilman Latief, *Politik Filantropi Islam di Indonesia: Negara, Pasar, dan Masyarakat Sipil*, (Yogyakarta: Ombak, 2013), h. 9.

LAZ merupakan pelopor manajemen zakat yang diinisiasi masyarakat.[43] Akar kelahiran LAZ tidak lepas dari peran-peran ormas Islam. Tak terkucuali NU dan Muhammadiyah sebagai ormas Islam yang lahir sebelum Indonesia merdeka.

Dua organisasi Islam terbesar di Indonesia: Nahdlatul Ulama (mengklaim memiliki 40 juta anggota) dan Muhammadiyah (mengklaim memiliki 30 juta anggota) memiliki lembaga pengelola zakat; Nu Care LAZIS NU dan LAZIS Muhammadiyah.[44]

Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah sejak awal 1900 an menjadi bagian dari masyarakat sipil atau *civil society* yang berupaya tetap mandiri dari intervensi negara dengan memperkuat nilai kesukarelaan (*voluntarism*), kedermawanan (*charity*, *philanthrophy*) dan nilai-nilai kemanusiaan yang lebih luas seperti memberi (*giving*) dan kasih sayang(*compassion*, rahmat).[45]

NU dan Muhammadiyah mampu memobilisasi anggotanya untuk membayar zakat mereka melalui agen zakat mereka sendiri. Namun, mobilisasi seperti itu tidak selalu berhasil karena anggota NU dan Muhammadiyah tidak selalu merasa wajib untuk membayar zakat mereka melalui organisasi mereka. Ajaran agama mereka memberi tahu mereka bahwa mereka dapat membayar zakat melalui organisasi zakat apa pun atau memberikan uang secara

---

[43] Mufidah, "Sistem Hirarki Kelembagaan Badan Pengelola Zakat Di Indonesia (Tinjauan Terhadap Pelaksanaan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011)," dalam *Jurnal Cita Hukum*, Vol.4, No.2, 2016, h. 323–44.

[44] Muhtada, "Islamic Phylantrophy and The Third Sector….," h. 106 – 123.

[45] Muhammad Ali, Prawacana Filantropi Islam dalam Hilman Latief, Politik Filantropi Islam di Indonesia: Negara, Pasar, dan Masyarakat Sipil, Yogyakarta: Ombak. 2013. xii.

langsung kepada penerima (mis., orang miskin, masjid, dll.). Selain itu, karena hubungan mereka yang kuat dengan organisasi payung mereka, independensi LAZIS NU dan LAZIS Muhammadiyah dipertanyakan.[46]

Di era Sukarno (1945-1966), tidak ada organisasi zakat yang didirikan oleh lembaga pemerintah. Pada saat ini, zakat secara tradisional dikumpulkan dan didistribusikan oleh tokoh agama (mis., Kyai, Modin, atau guru Quran). Organisasi-organisasi zakat mulai muncul sebagai sektor ketiga yang kuat sesudahnya jatuhnya Suharto (1998). Ini adalah hasil dari lebih banyak kebebasan berekspresi, reformasi peraturan pemerintah tentang organisasi sektor nirlaba, dan dampak krisis moneter regional yang melanda Indonesia pada tahun 1997.[47]

Di era Soeharto (1966-1998), beberapa provinsi dan pemerintah daerah membentuk lembaga pengelola zakat. Namun, pemerintah tidak mengakui organisasi hukum mana pun untuk mengumpulkan dan mendistribusikan dana zakat dari masyarakat muslim.[48]

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 membuka lebar-lebar peran masyarakat dengan dibolehkannya mendirikan LAZ. Munculnya LAZ dari tahun ke tahun selalu naik secara fenomenal. Hal ini tidak lepas dari keberadaan Undang-Undang tersebut.[49]

Terkait organisasi pengelola zakat (OPZ), selain UU No. 38/1999 tentang Pengelolaan Dana Zakat, ada juga UU

---

[46] Muhtada, "Islamic Phylantrophy and The Third Sector….," h. 106 – 123.

[47] Muhtada, "Islamic Phylantrophy and The Third Sector….," h. 106 – 123.

[48] Muhtada, "Islamic Phylantrophy and The Third Sector….," h. 106 – 123.

[49] FOZ, *Cetak Biru Pengembangan Zakat Indonesia 2011-2025*…., h. 10.

No. 17/2000 tentang pajak penghasilan. Undang-undang pertama memungkinkan keberadaan organisasi pengelola zakat yang dijalankan oleh masyarakat dan sekaligus memberi mereka otoritas untuk mengumpulkan dana zakat. Peraturan kedua memperkenalkan dua perubahan signifikan terkait zakat: 1) zakat tidak lagi menjadi objek pajak; dan 2) zakat dapat mengurangi penghasilan kena pajak. Undang-undang ini secara tidak langsung merupakan bentuk dukungan pemerintah terhadap keberadaan organisasi pengelola zakat di Indonesia dan mendorong lebih banyak orang untuk membayar zakat.[50]Akibatnya, jumlah organisasi zakat bertambah secara signifikan dari 150 pada tahun 1999 menjadi 250 pada tahun 2006.[51]

Menurut Mintarti, selepas berlakunya Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999, lembaga zakat di Indonesia mulai tumbuh dan berkembang baik BAZ maupun LAZ. Tidak kurang dari 31 BAZ provinsi, lebih dari 300 BAZ di kabupaten/kota dan 18 LAZ Nasional. Bahkan lebih lanjut Minarti menyebutkan adanya ratusan lembaga zakat tidak resmi di masyarakat. Data FOZ mencatat hingga tahun 2008 ada sekitar 421 organisasi pengelola zakat di Indonesia baik BAZ maupun LAZ.[52]

---

[50] E. Syamsulhakim, "The Effect of the Implementation of the New Regulation on Personal Income Taxation in Indonesia (the Law Number 17/2000) on the Behavioral of Personal Income Tax and Islamic Income Tithe (zakat mal) Payer," Working Paper in Economics and Development Studies, Department of Economics, Padjadjaran University, Bandung, Indonesia (2002), http://www.equitablepolicy.org/wpaper/200202.

[51] Muhtada, "Islamic Phylantrophy and The Third Sector….," h. 106 – 123.

[52] Sumadi, "Optimalisasi Potensi Dana Zakat, Infaq, Sadaqah dalam Pemerataan Ekonomi di Kabupaten Sukoharjo (Studi Kasus di Badan Amil Zakat Daerah Kab. Sukoharjo)," dalam *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, Vol.3, No.1, 2017, h. 16.

Salah satu semangat positif UU Nomor 23 Tahun 2011 adalah meningkatkan transparansi dan akuntabilitas lembaga zakat sehingga diperlukan izin operasional dari Kementerian Agama. Dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, peran dan tugas LAZ harus di bawah koordinasi BAZNAS. Bahkan untuk mendirikan LAZ saat sekarang ini harus mendapat izin dari BAZNAS. Hal ini bukan bertujuan untuk mengkerdilkan dan mengecilkan LAZ itu sendiri akan tetapi untuk menyatukan managemen zakat dalam sebuah badan yaitu BAZ. Maka kedudukan LAZ saat sekarang di bawah koordinasi BAZNAS. Segala bentuk pelaksanaan tugas LAZ mulai dari pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan harus dilapor ke BAZNAS.[53]

Beberapa perbedaan mendasar antara UUPZ 38/1999 dengan UUPZ23/2011 ada beberapa hal, diantaranya[54]:

| NO | UUPZ/38/1999 | UUPZ/23/2011 |
|---|---|---|
| 1 | Posisi lembaga zakat pemerintah (BAZNAS) dan masyarakat (LAZ) sejajar. | Posisi lembaga zakat pemerintah (BAZNAS) lebih tinggi dibandingkan LAZ. BAZNAS sebagai operator dan regulator |

[53] Sri Wahyuni, "Peranan LAZ Sebagai Pengelola Zakat Dalam Pendayagunaan Zakat Produktif: Studi Kasus Rumah Zakat Medan," dalam *Jurnal At-Tafahum : Journal of Islamic Law* , Vol. 1, No. 2, 2017, h. 104–125.

[54] Rangkuman dari berbagai regulasi. Lihat UUPZ No. 38 Tahun 1999, UUPZ No.23 Tahun 2011 dan aturan –aturan yang mengikutinya.

| | | |
|---|---|---|
| | | teknis (koordinator zakat nasional) |
| 2 | Masyarakat diberi kebebasan untuk mengelola zakat | Hanya lembaga zakat (LAZ) yang memiliki ijin operasional saja yang boleh mengelola zakat |
| 3 | Terdiri atas 25 pasal. Pengaturan LAZ hanya dalam dua pasal. | Terdiri atas 47 pasal. Pengaturan LAZ hingga tiga belas pasal (lebih rinci). |
| 4 | LAZ dibentuk oleh masyarakat | LAZ dibentuk oleh organisasi kemasyarakatan Islam |
| 5 | Aturan lanjutan diatur dalam Peraturan Menteri | Aturan lanjutan diatur dalam berbagai aturan organiknya, antara lain: Peraturan Pemerintah No.14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011, Inpres Nomor 3 Tahun 2014 tentang Optimalisasi Penghimpunan |

| | | |
|---|---|---|
| | | Zakat di Kementerian/Lembaga, Sekretariat Jenderal Lembaga Negara, Sekretariat Jenderal Komisi Negara, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah Melalui Badan Amil zakat Nasional, KMA No.333 tentang Pedoman Ijin pembentukan LAZ, Perbaznas 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Pimpinan Badan Amil Zakat Nasional Provinsi dan Pimpinan Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten/Kota, |

| | | |
|---|---|---|
| | | Perbaznas Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pembentukan dan Tata kerja Unit Pengumpul Zakat, Perbaznas Nomor 3 Tahun 2019 tentang Rekomendasi LAZ, Perbaznas no.4 tahun 2018 tentang Pelaporan Pelaksanaan Pengelolaan Zakat., Perbaznas No.5 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Zakat, Perbaznas No.6 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama di Lingkungan Pengelola Zakat, |

Praktik pengelolaan zakat yang dilakukan oleh Lembaga Amil Zakat (LAZ) memasuki babak baru setelah disahkannya Keputusan Menteri Agama (KMA) No. 333 Tahun 2015 tentang Pedoman Pemberian Izin Pembentukan Lembaga Amil Zakat. KMA tersebut dibuat dalam rangka memperkuat kedudukan LAZ dan juga sebagai tuntutan

kebutuhan agar LAZ menjalankan praktik tata kelola organisasi yang profesional serta mengarah kepada konsep *New Public Management* (NPM).

Inisiasi ini dinilai sangat rasional, mengingat terdapat dugaan dan kecurigaan di tengah masyarakat mengenai praktik LAZ yang kadang dijadikan tempat pencucian uang dan juga LAZ yang dimanfaatkan oleh pihak tertentu untuk mengumpulkan sejumlah dana, namun tidak disalurkan kepada masyarakat yang membutuhkan. Untuk itulah, menjadi sangat mendesak agar dibuat suatu regulasi yang mengatur legalitas operasi dari suatu LAZ yang juga mengatur praktik tata kelola yang baik, yakni melalui instrumen yang dijalankan di lembaga kementerian agama.[55]

Meskipun memiliki tujuan yang baik, KMA yang dikeluarkan tersebut ternyata memicu beberapa masalah di masyarakat. Salah satu contohnya yakni, di dalam KMA tersebut dijelaskan terdapat tiga tingkatan LAZ, yakni Nasional (LAZNAS), Provinsi (LAZPROV) dan Kabupaten/Kota (LAZKAB atau LAZKOT). Setiap tingkatan memiliki syarat minimal jumlah kinerja penghimpunan dana filantropi yang berbeda-beda, yakni Rp 50 miliar untuk LAZ Nasional, Rp 20 miliar untuk LAZ provinsi, dan Rp 3 miliar untuk Laznas Kabupaten/kota. Faktanya, di lingkungan masyarakat banyak terdapat LAZ yang masuk dalam kategori kecil sehingga tidak memiliki kemampuan untuk mengumpulkan dana dengan batasan minimal yang ditetapkan oleh menteri agama tersebut, seperti berbagai LAZ yang dikelola oleh amal usaha berbasis

---

[55] Sigit Arie Wibowo Ahim Abdurahim, Hafiez Sofyani, "Membangun Good Governance Di Lembaga Amil Zakat , Infaq Dan Sadaqah ( LAZ ): Pengalaman Dua LAZ Besar Di Indonesia," dalam *Inferensi, Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan*, Vol. 12, No. 1, 2018, h. 45–64.

suatu Ormas Islam, sekolahan, rumah sakit, dan lain sebagainya.[56]

Adanya KMA tersebut tentu akan menjadi penghambat bagi operasi LAZ-LAZ kecil tersebut di kemudian hari. Hal ini menjadi isu menarik untuk dikaji dalam rangka menemukan jalan keluar agar LAZ-LAZ yang ukurannya kecil tetapi memiliki dampak cukup berarti di tengah masyarakat ini dapat memperoleh legalitas dari kementerian agama dalam menjalankan kegiatannya.

Tidak hanya masalah regulasi administrasi dan tata kelola yang baik berasas syariah (*good sharia governance*), LAZ juga kerap bermasalah dalam hal standar pelaporan keuangan dan paraktik akuntabilitas serta transparansi. Pasalnya, LAZ yang belum berizin belum mendapatkan audit oleh lembaga berkompeten, baik untuk audit aspek kinerja,keuangan, kinerja non keuangan maupun kinerja syariat.[57]

Para ahli profesi seperti Ikatan Akuntan Indonesia, juga turut memberikan sumbangsih guna mencapai pengelolaan zakat yang baik dengan menerbitkan PSAK 109 tentang Akuntansi Zakat, dengan harapan terwujudnya Organisasi Pengelola Zakat yang akuntabel dan transparan.

Nur Effendi selaku Ketua Umum FOZ menyampaikan, hingga Juni 2017, baru ada 17 dari 235 anggota Forum Zakat (FOZ) yang mendapatkan sertifikasi lembaga amil zakat

---

[56] Abdurahim, Ahim, Hafiez Sofyani, and Sigit Arie Wibowo, "Membangun Good Governance di Lembaga Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah (LAZ): Pengalaman Dua LAZ Besar di Indonesia," dalam *Inferensi Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan*, Vol.12, No.1, 2018, h. 45-64.

[57] Istutik, "Analisis Impolementasi Akuntansi Zakat dan Infak/Sedekah (PSAK 109) pada Lembaga Amil Zakat di Kota Malang," dalam *Jurnal Akuntansi Aktual*, Vol.2, No.1, 2013, h. 19-24.

(LAZ) nasional.[58] Sertifikasi amil penting untuk menjaga kepercayaan masyarakat. Sertifikasi juga dimaksudkan agar pembayaran zakat bisa terdata dan *fair.* Proses sertifikasi sangat ketat dan membutuhkan waktu. Saat ini, 80 persen

[58] LAZ yang sudah terverifikasi dan mendapatkan izin operasional dari Kementerian Agama ada tiga kategori: LAZ skala nasional, LAZ skala Provinsi dan LAZ skala Kabupaten/Kotamadya. Untuk LAZ skala nasional: 1.LAZ Rumah Zakat Indonesia 2.LAZ Daarut Tauhid, 3.LAZ Baitul Maal Hidayatullah, 4.LAZ Dompet Dhuafa Republika, 5.LAZ Nurul Hayat, 6.LAZ Inisiatif Zakat Indonesia 7.LAZ Yatim Mandiri Surabaya, 8.LAZ Lembaga Manajemen Infak Ukhuwah Islamiyah, 9.LAZ Dana Sosial Al Falah Surabaya, 10.LAZ Pesantren Islam Al Azhar, 11.LAZ Baitulmaal Muamalat, 12. LAZ Lembaga Amil Zakat Infak dan Shadaqah Nahdatul Ulama

(LAZIS NU), 13. LAZ Global Zakat, 14. LAZ Muhammadiyah, 15. LAZ Dewan Da'wah Islamiyah Indonesia, 16. LAZ Perkumpulan Persatuan Islam, 17. LAZ Rumah Yatimm Arrohman Indonesia. LAZ skala provinsi: 1.LAZ Baitul Maal FKAM, 2.LAZ Semai Sinergi Umat, 3.LAZ Dompet Amal Sejahtera Ibnu Abbas (DASI) NTB, 4.LAZ Dompet Sosial Madani (DSM) Bali, 5. LAZ Harapan Dhuafa Banten, 6. LAZ Solo Peduli Ummat, 7. LAZ Dana Peduli Umat Kalimantan Timur. LAZ skala Kabupaten/Kotamadya:1. LAZ Yayasan Kesejahteraan Madani, 2. LAZ Swadaya Ummah, 3. LAZ Ibadurrahman 4. LAZ Abdurrahman Bin Auf, 5. LAZ Komunitas Mata Air Jakarta, 6. LAZ Bina Insan Madani Dumai, 7. LAZ DSNI Amanah Batam, 8.LAZ Rumah Peduli Umat Bandung Barat, 9. LAZ Ummul Quro' Jombang, 10.LAZ Lembaga Amil Zakat Nasional Baitul Mal Madinatul Iman, 11. LAZ Dompet Amanah Umat Sedati Sidoarjo, 12. LAZ Zakatku Bakti Persada, 13. LAZ Indonesia Berbagi, 14. LAZ Amal Madani Indonesia, 15. LAZ Insan Masyarakat Madani, 16. LAZ Al Bunyan Bogor

dari 235 LAZ anggota FOZ sedang mengurus sertifikasi.[59] Sertifikasi berlaku selama lima tahun.

FOZ juga sedang mengusahakan sertifikasi profesi amil zakat (petugas pengumpul zakat). Sertifikasi amil melibatkan Lembaga Sertifikasi Profesi Keuangan Syariah dengan 22 asesor untuk menyertifikasi 6.000 amil zakat dari 250 LAZ tingkat nasional.[60]

Terkait sertifikasi amil, BAZNAS mengeluarkan peraturan BAZNAS Nomor 2 Tahun 2018 sebagai upaya menjamin dan meningkatkan mutu pengelolaan zakat serta profesionalitas amil zakat. Tujuannya untuk mencapai standarisasi pengelolaan zakat. Salah satunya dengan memberikan sertifikasi bagi amil zakat.Dalam aturan BAZNAS ini juga mencantumkan Badan Nasional Sertifikasi Profesi (BNSP) sebagai badan independen yang bertanggung jawab kepada Presiden dengan kewenangan memberikan otoritas sertifikasi personil dan melaksanakan sertifikasi kompetensi profesi bagi tenaga kerja.[61]

Sertifikasi Amil Zakat adalah proses pemberian sertifikat kompetensi yang dilakukan secara sistematis dan objektif melalui uji kompetensi yang mengacu pada standar kompetensi kerja nasional Indonesia, standar kompetensi kerja khusus, atau standar internasional.[62]

---

[59] Dewi Irmasari, Baru 17 dari 235 Anggota Forum Zakat yang Tersertifikasi Nasional, artikel ini diakses pada tanggal 14 Oktober 2019 dari https://news.detik.com/berita/d-3517254/baru-17-dari-235-anggota-forum-zakat-yang-tersertifikasi-nasional.

[60] Irmasari, Baru 17 dari 235 Anggota Forum Zakat yang Tersertifikasi Nasional…, https://news.detik.com/berita/d-3517254/baru-17-dari-235-anggota-forum-zakat-yang-tersertifikasi-nasional.

[61] Peraturan BAZNAS RI Nomor 2 Tahun 2018 tentang Sertifikasi AMIL Zakat Bab I Pasal .

[62] Peraturan BAZNAS RI Nomor 2 Tahun 2018 tentang Sertifikasi AMIL Zakat Bab I Pasal .

Standar Kompetensi Kerja yang selanjutnya disingkat SKK adalah standar kompetensi kerja yang dikembangkan dan digunakan oleh BAZNAS dan merupakan rumusan kemampuan kerja yang mencakup aspek pengetahuan, keterampilan dan/atau keahlian, serta sikap kerja yang relevan dengan pelaksanaan tugas dan syarat jabatan yang ditentukan oleh BAZNAS.[63]

Sistem pengelolan zakat di Indonesia berupa voluntary system bukan obligatory system, mengajak orang membayar zakat bukan mewajibkan orang membayar zakat. Dengan kondisi tersebut, mendorong munculnya berbagai kreativitas LAZ agar muzaki membayarkan zakat melalui lembaganya. Muncullah polarisasi, segmentasi atau spesialisasi terutama dalam hal pendayagunaan zakat. Misalnya: program kornet kurban, rumah sehat, program listrik masuk desa dan sebagainya. Masyarakat tidak sekedar menitipkan zakatnya namun dapat memilih program yang diminatinya.[64]

Seiring dinamika di masyarakat, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 dipandang kurang mampu merespon perkembangan yang sedang berlangsung. Para praktisi dan aktivis zakat berusaha mulai mewacanakan gagasan revisi terhadap Undang-Undang tersebut. Gagasan itu mulai bergulir pada medio tahun 2003. Setelah sekian tahun bergumul dan terjadi dinamika gagasan di lingkaran stake holder zakat, akhirnya pada Oktober 2011 DPR mengesahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.[65]

Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 inilah yang menjadi landasan legal formal pelaksanaan zakat di Indonesia.

---

[63] Peraturan BAZNAS RI Nomor 2 Tahun 2018 tentang Sertifikasi AMIL Zakat Bab I Pasal .

[64] FOZ, *Cetak Biru Pengembangan Zakat Indonesia 2011-2025*…., h. 10.

[65] FOZ, *Cetak Biru Pengembangan Zakat Indonesia 2011-2025*…., h. 10.

Sebagai konsekuensinya, pemerintah (mulai dari pusat sampai daerah) wajib memfasilitasi terbentuknya lembaga pengelola zakat, yakni Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) untuk tingkat pusat, dan Badan Amil Zakat Daerah (BAZDA) untuk tingkat daerah. BAZNAS ini dibentuk berdasarkan Kepres No. 8/2001 tanggal 17 Januari 2001.[66]

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 pasal 1 poin ke-8 menyebutkan LAZ sebagai lembaga yang dibentuk masyarakat yang memiliki tugas membantu pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.[67] Klausal ini dalam pandangan FOZ perlu penjabaran secara tegas. Fungsi BAZNAS sebagai koordinator, penerima laporan zakat nasional dan pengaturan keberadaan UPZ juga perlu rincian secara tegas.[68]

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat menggantikan Undang-Undang Nomor 38/1999 menimbulkan kontroversi yang masif di dunia zakat nasional, khususnya bagi LAZ bentukan masyarakat sipil.[69]

Tiga hal penting yang seharusnya mendapat perhatian lebih dan bisa masuk secara substansial dalam UU Nomor 23 Tahun 2011 ini yaitu kelembagaan, sanksi bagi muzaki dan zakat pengurang pajak. Namun ternyata belum semuanya tuntas dijawab dalam UU ini kecuali satu hal yaitu masalah kelembagaan. Itupun belum sesuai dengan yang diharapkan kalangan pegiat zakat. Sementara itu, sanksi bagi muzaki sama sekali tidak masuk poin. Sedangkan zakat pengurang

---

[66] Fakhruddin, *Fiqh dan Manajemen Zakat di Indonesia*, (Malang: UIN-Malang Press, 2008), h. 247.

[67] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Pasal 1, poin 8.

[68] FOZ, *Cetak Biru Pengembangan Zakat Indonesia 2011-2025*…., h. 11.

[69] Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*….. h. 5.

pajak, masih sama seperti Undang-Undang lama (38/1999).[70] Dengan kata lain, pembayaran zakat kepada LAZ/BAZ akan dapat sebagai pengurang dari penghasilan kena pajak (pasal 22).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 juga mengatur peran dan fungsi LAZ dalam hal pendirian organisasi, mekanisme pengelolaan, membuka perwakilan hingga teknis pelaporan.[71]

Tugas LAZ Sebagai Pengelola dalam Pendayagunaan Zakat Produktif Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 adalah membantu pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. LAZ berdasarkan Undang-Undang ini membantu BAZNAS dalam pelaksanaan, pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.[72]

Gondo Radityo Gambiro menyebutkan ada perbedaan teknis operasionalisasi antara BAZNAS dan LAZ. Operasionalisasi BAZNAS dibiayai oleh APBN dan hak amil. Sedang BAZDA, dibiayai oleh APBD dan hak amil. Sementara, LAZ menggunakan hak amil untuk operasional. Dalam UU Nomor 23 Tahun 2011 juga mengharuskan adanya delapan Peraturan Pemerintah dan dua peraturan menteri sebagai petunjuk teknis.[73]

3. BAZ dan Peran Negara dalam Pengelolaan Zakat

Badan Amil Zakat Nasional yang selanjutnya disebut BAZNAS adalah lembaga yang melakukan pengelolaan zakat

---

[70] UU Zakat Terbit, LAZ Bakal Redup ? INFOZ, Edisi 15 Tahun VI November - Desember 2011, 4.

[71] UU Zakat Terbit, LAZ Bakal Redup ? INFOZ, Edisi 15 Tahun VI November - Desember 2011, 4.

[72] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

[73] UU Zakat Terbit, LAZ Bakal Redup ? INFOZ, Edisi 15 Tahun VI November - Desember 2011. 4.

secara nasional.[74] Perubahan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Undang-Undang Noor 23 Tahun 2011 membawa perubahan substansial pada tata kelola zakat nasional. BAZNAS bermetamorfosa menjadi lembaga pemerintah non struktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama.[75]

BAZNAS memiliki kewenangan mengelola zakat secara nasional. Hubungan BAZNAS dengan BAZDA Provinsi dengan BAZ Kabupaten/Kotamadya bersifat hierarkis. Sebelumnya pola hubungan hanya bersifat koordinatif, konsultatif dan informatif[76].

Keanggotaan BAZNAS terdiri dari 11 orang. Dengan rincian: 8 orang dari unsur masyarakat, 3 orang merupakan unsur pemerintah. Masa jabatan pengurus BAZNAS selama 5 tahun dan dapat dipilih kembali satu kali.[77]

Rakornas Zakat 2019 oleh BAZNAS menghasilkan 22 resolusi, diantaranya: Baznas mengembangkan sistem database muzaki nasional secara /online, Baznas menyelenggarakan pendidikan dan latihan dengan diikuti sekurang-kurangnya 750 amil dari Baznas pusat, provinsi, kabupaten/kota dan lembaga amil zakat (LAZ). Selain itu, Baznas pusat, provinsi, kabupaten/kota dan lembaga amil zakat (LAZ) menjalankan tugas dan fungsi pengelolaan zakat secara profesional, tanggungjawab, akuntabel dan

---

[74]Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Pasal 1, poin 7.

[75] M. Fuad Nasar, Transisi BAZNAS dan Peran Kementerian Agama, Makalah, 10 Desember 2014, h. 4.

[76] UU Zakat Terbit, LAZ Bakal Redup ? INFOZ, Edisi 15 Tahun VI November - Desember 2011, h. 4.

[77] UU Zakat Terbit, LAZ Bakal Redup ? INFOZ, EDISI 15 TH VI November - Desember 2011, h. 4.

terkoordinasi sesuai dengan syariat Islam serta peraturan perundang-undangan.[78]

Perubahan organisasi dan penguatan peran BAZNAS berimplikasi pada peran yang selama ini dilakukan oleh Kementerian Agama dalam perzakatan. Peran utama Kementerian Agama sekarang lebih fokus sebagai "regulator" yang melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota serta LAZ. Fungsi pelaksanaan, pengendalian, pelaporan dan pertanggung jawaban pengelolaan zakat oleh BAZNAS tidak akan mencapai hasil maksimal apabila fungsi pengawasan tidak berjalan sebagaimana mestinya.[79]

Kementerian Agama fokus menangani aspek pengembangan regulasi, proses perizinan lembaga zakat, audit syariah dan law enforcement dalam pengawasan lembaga pengelola zakat. Sedangkan tugas-tugas teknis pengembangan sistem informasi, penyuluhan dan pemberdayaan lembaga zakat sangat mungkin dialihkan menjadi tugas BAZNAS.[80]

Kementerian Agama, dalam hal ini Direktorat Pemberdayaan Zakat berdasarkan Peraturan Menteri Agama RI No 10 Tahun 2010 mempunyai tugas melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, standardisasi dan bimbingan teknis serta evaluasi di bidang pemberdayaan zakat. Direktorat Pemberdayaan Zakat menyelenggarakan fungsi perumusan kebijakan di bidang sistem informasi dan penyuluhan zakat, serta pemberdayaan dan pengawasan

---

[78] Fuji E Permana dan Andi Nur Aminah, Rakornas Zakat 2019 Lahirkan 22 Resolusi, artikel ini diakses pada tangga pada 14 Oktober 2019 dari https://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/wakaf/pnyz1f384/rakornas-zakat-2019-lahirkan-22-resolusi

[79] M. Fuad Nasar, Transisi BAZNAS dan Peran Kementerian Agama, Makalah, 10 Desember 2014, h. 5.

[80] M. Fuad Nasar, Transisi BAZNAS dan Peran Kementerian Agama, Makalah, 10 Desember 2014, h. 8.

lembaga zakat. Fungsi tersebut secara rinci sebagai berikut: (a) pelaksanaan kebijakan di bidang sistem informasi dan penyuluhan zakat, serta pemberdayaan dan pengawasan lembaga zakat; (b) penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang sistem informasi dan penyuluhan zakat, serta pemberdayaan dan pengawasan lembaga zakat; (c) pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang sistem informasi dan penyuluhan zakat, serta pemberdayaan dan pengawasan lembaga zakat; dan (d) pelaksanaan urusan tata usaha dan rumah tangga direktorat.[81]

Direktorat Pemberdayaan Zakat terdiri dari empat Sub Direktorat: Subdit Sistem Informasi Zakat, Subdit Penyuluhan Zakat, Subdit Pemberdayaan Lembaga Zakat, dan Subdit Pengawasan Lembaga Zakat.[82]

Tugas dan fungsi direktorat yang menangani zakat di Kementerian Agama tidak boleh overlapping dengan tugas dan fungsi BAZNAS. Begitupula BAZNAS tidak boleh melakukan peran yang beririsan dengan peran utama Kementerian Agama selaku regulator. Penting kiranya, spirit regulasi pengelolaan zakat dipahami dengan baik oleh anggota komisioner BAZNAS yang terpilih.[83]

Banyaknya lembaga pengelola zakat, baik BAZ ataupun LAZ mendorong penguatan sinergi antar lembaga zakat, bukan sebaliknya, justru menjadi penyebab tumbuhnya sikap persaingan, kontradiksi dan konflik antar lembaga zakat.[84] Di sinilah peran penting kehadiran pemerintah dalam

---

[81] M.Fuad Nasar, *Transisi BAZNAS Dan Peran Kementerian Agama*, 2014, h. 8.

[82] M.Fuad Nasar, *Transisi BAZNAS Dan Peran Kementerian Agama*, 2014, h. 9.

[83] M.Fuad Nasar, *Transisi BAZNAS Dan Peran Kementerian Agama*, 2014, h. 4.

[84] Aflaah dan Mohd.Nasir Tajang, *Zakat dan Peran Negara*…., h. 65.

membuat regulasi yang dapat membawa kemaslahatan bagi semua stoke holder zakat.

Salah satu upaya sinergi zakat zasional terlihat dengan adanya pembangunan sistem manajemen berbasis IT oleh BAZNAS dengan SIMBA. SIMBA merupakan sistem manajemen informasi yang dibangun BAZNAS untuk memudahkan sistem pelaporan zakat nasional, baik untuk BAZ maupun LAZ. Melalui SIMBA, data penghimpunan dan penyaluran dana zakat akan terpetakan dengan jelas.[85] Data-data secara terintegrasi ini diperlukan agar kontribusi zakat dalam membangun umat dapat terlihat secara nasional.

Sinergi antara LAZISNU, LAZISMU dengan BAZNAS telah terjalin berkaitan dengan program karitas maupun pendidikan. Sebagai contoh, BAZNAS pernah bersinergi dengan LAZISNU untuk program Ikatan Sarjana NU dan Java Overland. Sedangkan dengan LAZISMU, BAZNAS pernah bekerja sama terkait program pemberdayaan TKI.[86] Teten Kustiawan juga menyebutkan bahwa pengurus BAZNAS di daerah tidak sedikit yang berasal dari NU dan Muhammadiyah.[87]

---

[85] Selain digunakan oleh BAZ NAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota, SIMBA telah digunakan oleh LAZ Pusat Zakat Umat (PZU) dan LAZ Baitul Maal Hidayatullah (BMH). Selain itu, beberapa LAZ lain juga telah siap menggunakan SIMBA. Lihat dalam Majalah Zakat menyucikan Jiwa, Sinergi Sistem Manajemen Zakat Antara BAZNAS, LAZISMU dan LAZISNU, Edisi Mei-Juni 2014 M, Rajab-Sya'ban 1435 H, 23.

[86] Majalah Zakat menyucikan Jiwa, Sinergi Sistem Manajemen Zakat Antara BAZNAS, LAZISMU dan LAZISNU, Edisi Mei-Juni 2014 M, Rajab-Sya'ban 1435 H, 23.

[87] Majalah Zakat menyucikan Jiwa, Sinergi Sistem Manajemen Zakat Antara BAZNAS, LAZISMU dan LAZISNU, Edisi Mei-Juni 2014 M, Rajab-Sya'ban 1435 H. 23.

4. Dualisme Manajemen Zakat oleh BAZ dan LAZ

Yusuf Qardhawi berpandangan keterlibatan negara dalam pembentukan lembaga zakat diperlukan untuk memastikan kewajiban agama ditegakkan. Namun, keterlibatan negara ini bukannya tanpa kerugian. Ini sangat jelas ketika ada kemungkinan timbulnya monopoli dalam pengelolaan zakat oleh negara. Tidak adanya persaingan dalam pengumpulan dan distribusi zakat dapat memengaruhi kinerja lembaga zakat negara secara negatif (mis., transparansi, akuntabilitas, profesionalisme).

Sebaliknya, pengelolaan zakat oleh sektor ketiga bukan oleh negara, memiliki kelebihan. Salah satu keuntungannya muzaki dapat memilih organisasi pengelola zakat tempat mereka akan menyalurkan dana zakat. Ini mendorong kompetisi positif di antara organisasi zakat, sehingga mereka termotivasi untuk meningkatkan kinerja. Beberapa pengalaman organisasi zakat di seluruh dunia menggambarkan peran penting organisasi-organisasi pengelola zakat sebagai bagian dari sektor ketiga dalam menyediakan layanan sosial.[88]

Sejak adanya Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat, dunia zakat dan lembaga keamilan di Indonesia tumbuh subur, meskipun secara umum pada akhirnya kini terpolarisasikan ke dalam dua grup besar yakni "grup" Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Negeri" yang kerap diistilahkan dengan "Badan Amil Zakat Pelat Merah," dan grup Lembaga Amil Zakat Nasional "Swasta".[89]

Salah satu dualisme yang nampak nyata yaitu sertifikasi amil biasa melalui dua lembaga; BAZNAS atau

---

[88] D.Muhtada, "Islamic Phylantrophy and The Third Sector: The Portrait of Zakat Organizations in Indonesia."

[89] Muhammad Amin Suma, *BAMUIS BNI LAZNAS Modern Pertama di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Baitul Mal BNI, 2019), h. 36.

FOZ[90]. Abdul Rauf menyebutkan LAZ sebagian besar memilih melakukan uji sertifikasi amil melalui FOZ. Sertifikasi amil oleh BAZNAS biasanya untuk kalangan BAZNAS.[91]

Berdasarkan peraturan perundang-undangan, di Indonesia terdapat dua jenis Organisasi Pengelola Zakat, yaitu Badan Amil Zakat (BAZ) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ). Badan Amil Zakat adalah Organisasi Pengelola Zakat yang dibentuk oleh pemerintah dan terdiri atas pemerintah

---

[90] Visi FOZ adalah menjadi asosiasi OPZ (Organisasi Pengelola Zakat) yang amanah dan profesional guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Visi FOZ tersebut terjabarkan lebih lanjut dalam Misi FOZ, yakni:

1. Mengarahkan organisasi pengelola zakat sehingga mencapai optimalisasi mobilisasi dan sinergi zakat untuk mencapai positioning zakat di Indonesia yang menyejahterakan.
2. Mengarahkan organisasi pengelola zakat sehingga mencapai optimalisasi mobilisasi dan sinergi zakat untuk mencapai positioning zakat di Indonesia yang menyejahterakan.
3. Melakukan capacity building terhadap OPZ agar mampu memenuhi standar manajemen mutu pengelola zakat baik di tingkat nasional maupun internasional.
4. Menjadi fasilitator OPZ dalam menjalankan berbagai fungsinya.
5. Melakukan advokasi dalam rangka memperkuat OPZ dan mewujudkan cita-cita idela zakat di Indonesia.
6. Melakukan standardisasi dan akreditasi terhadap OPZ sehingga sesuai dengan standar manajemen mutu pengelola zakat. Salah satu hal yang juga ditangani FOZ adalah sertifikasi amil. Lihat tentang FOZ, https://forumzakat.org/tentang-foz/ akses 11 Oktober 2019.

[91] Wawancara pribadi dengan Abdul Rauf di Nu Care Lazisnu pada Oktober 2019.

dan masyarakat, sedangkan Lembaga Amil Zakat (LAZ) adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat yang bergerak di bidang dakwah, pendidikan, sosial, dan kemaslahatan umat yang bertugas mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat.

Dalam Peraturan BAZNAS RI Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Permohonan Rekomendasi Izin Pembentukan dan Pembukaan Perwakilan Lembaga Amil Zakat Bab II pasal 2 menyebutkan untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.[92] Posisi ini tentu saja berbeda dengan regulasi sebelumnya. Antara BAZ dan LAZ sama-sama menjalankan fungsi koordinasi yang sifatnya sejajar.

Pembentukan LAZ mengacu pada Pasal 2 ayat (1) Peraturan BAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 tersebut harus mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. Untuk mendapatkan izin, LAZ harus memenuhi persyaratan sebagai berikut: a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial, atau lembaga berbadan hukum; b. mendapat rekomendasi dari BAZNAS; c. memiliki pengawas syariat; d. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya; e. bersifat nirlaba; f. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan g. bersedia diaudit syariah dan keuangan secara berkala.[93]

---

[92] Peraturan BAZNAS RI Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Permohonan Rekomendasi Izin Pembentukan dan Pembukaan Perwakilan Lembaga Amil Zakat.

[93] Peraturan BAZNAS RI Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Permohonan Rekomendasi Izin Pembentukan dan Pembukaan Perwakilan Lembaga Amil Zakat.

Peraturan BAZNAS tersebut merupakan bentuk upaya peningkatan pengelolaan zakat secara nasional dan terintegrasi. Hal ini terlihat salah satunya dalam Bab III mengenai permohonan rekomendasi LAZ, baik di tingkat nasional, provinsi maupun kabupaten/kotamadya, harus memenuhi berbagai persyaratan administrasi sebagai bentuk ketaatan syariah.[94]

Organisasi Pengelola Zakat memiliki asas-asas yang menjadi pedoman kerjanya. Dalam UU No. 23 Tahun 2011, disebutkan bahwa asas-asas Organisasi Pengelola Zakat adalah : 1. Syariat Islam. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, Organisasi Pengelola Zakat haruslah berpedoman sesuai dengan syariat Islam, mulai dari tata cara perekrutan pegawai hingga tata cara pendistribusian zakat. 2. Amanah. Organisasi Pengelola Zakat haruslah menjadi organisasi yang dapat dipercaya. 3. Kemanfaatan. Organisasi Pengelola Zakat harus mampu memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi mustahik. 4. Keadilan. Dalam mendistribusikan zakat, Organisasi Pengelola Zakat harus mampu bertindak adil. 5. Kepastian hukum. Muzakki dan mustahik harus memiliki jaminan dan kepastian hukum dalam proses pengelolaan zakat. 6. Terintegrasi. Pengelolaan zakat harus dilakukan secara hierarkis sehingga mampu meningkatkan kinerja pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. 7.Akuntabilitas. Pengelolaan zakat harus bisa dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan mudah diakses oleh masyarakat dan pihak lain yang berkepentingan.

Organisasi Pengelola Zakat merupakan salah satu dari sekian banyak lembaga nirlaba. Olehnya itu, Organisasi

---

[94] Peraturan BAZNAS RI Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Permohonan Rekomendasi Izin Pembentukan dan Pembukaan Perwakilan Lembaga Amil Zakat, BAB III Permohonan Rekomendasi Bagian Kesatu Lembaga Amil Zakat Berskala Nasional.

Pengelola Zakat memiliki karakteristik yang sama dengan karakteristik lembaga nirlaba lainnya, yaitu : 1. Sumber daya, baik berupa dana maupun barang berasal dari para donatur dimana donatur tersebut mempercayakan donasi mereka kepada OPZ dengan harapan bisa memperoleh hasil yang mereka harapkan. 2. Menghasilkan berbagai jasa dalam bentuk pelayanan masyarakat dan tidak mencari laba dari pelayanan tersebut. 3. Kepemilikian OPZ tidak sama dengan organisasi bisnis. OPZ bukanlah milik pribadi atau kelompok, melainkan milik ummat karena sumber dayanya berasal dari masyarakat. Jika OPZ dilikuidasi, maka kekayaaan lembaga tidak boleh dibagikan kepada para pendiri.[95]

Namun, sebagai organisasi yang bergerak di bidang keagamaan, maka OPZ memiliki beberapa karakteristik yang membedakannya dengan organisasi nirlaba lainnya, yaitu : 1. Terikat dengan aturan dan prinsip-prinsip syari"ah Islam 2. Sumber dana utamanya adalah dana zakat, infaq, shadaqah, dan wakaf 3. Memiliki Dewan Pengawas Syariah dalam struktur organisasinya.[96]

Permasalahan kelembagaan zakat di Indonesia, memang cukup pelik. Awalnya ditengarai karena belum adanya lembaga yang berperan sebagai koordinator dan pengawas menjadikan semua lembaga tumpang tindih. BAZ berajalan sendiri- sendiri, begitu juga LAZ. Keduanya tidak ada saling koordinasi.Hingga kemudian BAZNAS yang didaulat untuk memerankan fungsi pengawas sekaligus koordinator perzakatan nasional. Di sisi lain Direktorat Zakat bersama dengan BAZNAS juga memerankan fungsi regulator.

---

[95] Agus Permana, and Ahmad Bachaqi, "Manajemen Pengelolaan Lembaga Amil Zakat dengan Prinsip Good Governance," dalam *Al-Masraf: Jurnal Lembaga Keuangan dan Perbankan*, Vol.3, No.2, 2018, h. 117-131.

[96] Permana, and Ahmad Bachaqi, "Manajemen Pengelolaan Lembaga Amil Zakat…," h. 117-131

Yang dipertanyakan adalah efektivitas fungsi BAZNAS sebagai operator, yaitu badan yang juga mengumpulkan dan menyalurkan zakat (mengelola zakat). Seberapa mampu menjalankan berbagai peran dalam waktu bersamaan. Satu institusi memerankan beberapa peran penting. BAZNAS operator, juga pengawas, sekaligus koordinator. Hal ini dinilai kurang fair, tidak independen dan tidak obyektif. Apalagi jika dilihat ke internal BAZNAS saat ini, salah satu faktor yang menyebabkan OPZ lain 'agak mempertanyakan kemampuan BAZNAS'adalah kemampuan menghimpun zakat sekaligus menjalankan fungsi regulator dan pengawasan sekaligus.[97]

Forum Zakat (FOZ) menilai adanya kelemahan dalam undang-undang Nomor 23 tahun 2011. Salah satunya mengenai ketidakjelasan peran regulator, operator, koordinator dan pengawas dalam penataan kelembagaan zakat. Hal ini menambah dualisme manajemen antara LAZ (Lembaga Amil Zakat) yang merupakan milik masyarakat dan BAZ (Badan Amil Zakat) yang merupakan milik pemerintah.[98]

Sependapat dengan FOZ, Hilman Latief berpandangan Undang-Undang Zakat Nomor 23 Tahun 2011 lebih sempurna dari Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999. Namun demikian menjadikan peran negara lebih dominan dan peran masyarakat sipil menyempit. Salah satu hal yang cukup disoroti olehnya adalah peran ganda negara dalam hal ini BAZNAS yaitu sebagai regulator (fungsi pengawasan) dan operator (fungsi pelaksanaan) sekaligus. Mampukah peran

---

[97] Wawancara pribadi dengan Hilman Latief selaku Pimpinan Pusat Lazismu pada 30 September 2019 di Gedung PP Muhammadiyah Lazismu Yogyakarta.

[98] Mufidah, "Sistem Hierarki Kelembagaan Badan Pengelola Zakat di Indonesia (Tinjauan terhadap Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011)," dalam *Jurnal Cita Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah*, Vol.4. No.2. 2016. h. 323-344.

tersebut dijalankan BAZNAS dengan optimal, melakukan pembinaan dan pengawasan kepada seluruh BAZNAS di semua tingkatan beserta LAZ-LAZ. Di sisi lain juga sebagai operator. Hilman Latief menyarankan agar BAZNAS fokus pada peran pengawasan tanpa harus menjalankan fungsi operator.[99]

Dualisme LAZ dan BAZ terasa dengan adanya peran ganda BAZNAS sebagai koordinator, pengawas dan operator. Walaupun tujuannya ingin mengintegrasikan zakat dalam satu sistem. Namun dengan dominasi dan peran gandanya itu tentu akan memecah struktur pengelola zakat, yang semestinya satu atap. Padahal tujuan lahirnya peraturan perundang-undangan zakat sudah hampir dipastikan untuk menjaga ketertiban, kesadaran serta pendayagunaan zakat yang maksimal, bukan menghambat pelaksanaannya.[100]

PP Nomor 14 Tahun 2014 sebagai aturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 mendudukkan BAZNAS sebagai lembaga resmi yang ditunjuk pemerintah untuk mengelola zakat. Pada saat yang sama keberadaan BAZNAS melemahkan posisi LAZ, yang selama ini justru menjadi pelopor dalam manajemen zakat yang diinisiasi oleh masyarakat.[101]

Dengan disahkannya undang-undang tentang pengelolaan zakat yang melibatkan pemerintah, seharusnya terbangun sebuah sistem yang berjenjang. Demikian pula pemetaan wilayah, wewenang, tugas dan fungsi pengelola zakat baik bentukan masyarakat (LAZ) maupun pemerintah (BAZ) juga terbaca jelas dalam peraturan perundang-

---

[99] Wawancara pribadi dengan Hilman Latief selaku Pimpinan Pusat Lazismu pada 30 September 2019 di Lazismu Yogyakarta.

[100] Mufidah, Sistem Hierarki Kelembagaan Badan Pengelola Zakat….," h. 323-344.

[101] Mufidah, Sistem Hierarki Kelembagaan Badan Pengelola Zakat….," h. 323-344.

undangan tersebut. Idealnya manajemen pengelolaan zakat dapat dilakukan secara terpadu agar tercipta keselarasan antara BAZ dan LAZ.[102]

Rusdi Shaleh Koto berpandangan pengelolaan zakat berdasar Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 berdasar semangat dan keinginan pemerintah agar penghimpunan zakat dilakukan secara sentralistik. Hal itu bisa dilakukan dengan melakukan penyatuan berbagai LAZ dalam satu lembaga, dengan pola ada penghimpun dan ada penyalur zakat. Penghimpun zakat adalah lembaga-lembaga hasil merger antara BAZ dan LAZ, baik daerah maupun pusat. Itu artinya penyatuan itu akan melebur antara BAZ dan LAZ yang kini telah ada dalam satu lembaga yang kemudian berfungsi sebagai penghimpun zakat. Sementara penyaluran zakat dilakukan oleh satu lembaga yang ada di tingkat pusat.[103]

Ide sentralisasi itu berpijak pada realitas empirik pengelolaan zakat yang selama ini terjadi. Ada ratusan LAZ dari tingkat nasional hingga daerah dan mereka berjalan sendiri- sendiri dan tidak padu. Karena itulah pemerintah kesulitan mendata jumlah dana zakat yang dijaring oleh berbagai LAZ tersebut, padahal pengelolaan dana zakat yang dijaring perlu didata agar diketahui berapa sejatinya akumulasi dana zakat yang terkumpul tiap tahun dan untuk apa saja dana itu digunakan. Ide sentralisasi pengelolaan zakat tidak berarti mematikan peran masyarakat, tapi

[102] Mufidah, Sistem Hierarki Kelembagaan Badan Pengelola Zakat….," h. 323-344.

[103] Wahyuni, "Peranan LAZ Sebagai Pengelola Zakat….," h. 104–125.

seyogyanya sebatas jalinan kerjasama antara pemerintah dan masyarakat dalam pengelolaan zakat.[104]

## B. Optimalisasi Penghimpunan Zakat di Lembaga Pemerintahan

Presiden Susilo Bambang Yudoyono pada 23 April 2014 mengeluarkan Inpres Nomor 3 Tahun 2014 tentang optimalisasi pengumpulan zakat di kementerian/lembaga, sekretariat jenderal, lembaga negara, sekretariat jenderal komisi negara, pemerintah daerah, BUMN (Badan Usaha Milik Negara), dan BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) melalui Badan Amil Zakat Nasional.[105]

Inpres No 3 Tahun 2014 itu ditujukan kepada para menteri, jaksa agung, panglima TNI, Kepala Kepolisian Negara RI, para pimpinan lembaga pemerintah non kementerian, para sekretaris jenderal lembaga negara, para sekretaris jenderal komisi negara, para gubenur/walikota dan Ketua BAZNAS. Tujuan lahirnya Inpres tersebut dalam rangka mengoptimalkan pengumpulan dan pemanfaatan zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.[106]

Optimalisasi penghimpunan zakat di lembaga pemerintahan/BUMN selain melalui Inpres tersebut di atas juga dilakukan dengan pemberian penghargaan BAZNAS Award 2019 kepada berbagai lembaga/institusi terkait. Diantaranya: UPZ BAZNAS PT BNI. Tbk, UPZ BAZNAS PT Timah, UPZ BAZNAS Kementerian Agama, UPZ BAZNAS BPJS Kesehatan, UPZ BAZNAS Mabes TNI AL,

---

[104] Wahyuni, "Peranan LAZ Sebagai Pengelola Zakat….," h. 104–125.

[105] Inpres No 3 Th 2014 Tentang Optimalisasi Pengumpulan Zakat di Kementerian Lembaga.

[106] Inpres No 3 Th 2014 Tentang Optimalisasi Pengumpulan Zakat di Kementerian Lembaga.

UPZ BAZNAS PT Semen Padang, UPZ BAZNAS PT Bank BRI Syariah, UPZ BAZNAS Qirsa Mall Kelapa Gading.[107]

BAZNAS memberikan penghargaan BAZNAS Award 2019 kepada berbagai pihak yang dinilai berperan penting dalam pengelolaan ZIS di tanah air. Menurut Jaja selaku mantan Direktur Pemberdayaan Zakat, Ditjen Bimas Islam Kementerian Agama. Ada 34 kategori award yang diterima sejumlah pejabat pemerintah daerah, pengurus BAZNAS provinsi/kabupaten/kotamadya, serta LAZ nasional dan LAZ provinsi/kabupaten/kotamadya. Peserta BAZNAS Award 2019 dari organisasi pengelola zakat (OPZ) diikuti 390 lembaga. Terdiri dari 31 BAZNAS provinsi, 332 BAZNAS kabupaten/kota dan 15 LAZ nasional, 8 LAZ provinsi dan 4 LAZ kabupaten/kotamadya.[108]

Dari data BAZNAS award 2019 tersebut hasilnya cukup menarik untuk dicermati. BAZNAS Provinsi dengan pertumbuhan penghimpunan ZIS terbaik tahun 2019 diraih oleh BAZNAS Provinsi Jawa Tengah. LAZ Prov/Kab/Kota Dengan Pertumbuhan Penghimpunan ZIS Terbaik LAZ Solo Peduli.

Hal ini apakah menunjukkan bahwa kesadaran masyarakat Jawa Tengah meningkat? Apakah menunjukkan tidak adanya *overlapping* penghimpunan, dengan kata lain kontestasi LAZ dan BAZ adalah semangat untuk fastabiqul khairot? Slamet Surachmat selaku amil LAZ Baiturrahman Jawa Tengah menyebutkan, dengan regulasi zakat baru tentu saja mempersempit gerak LAZ. Banyak LAZ yang capaian

---

[107] Humas, Inilah Pemenang BAZNAS Award 2019, artikel ini diakses pada tanggal 15 Oktober 2019, dari https://baznas.go.id/beritadetail/baca/Inilah_Pemenang_BAZNAS_Award_2019/347

[108] Humas, Inilah Pemenang BAZNAS Award 2019, https://baznas.go.id/beritadetail/baca/Inilah_Pemenang_BAZNAS_Award_2019/347..

fundraising menjadi menurun jauh dan kemungkinan turun grade dari yang semula LAZ Nasional menjadi LAZ provinsi, LAZ provinsi menjadi LAZ Kota/Kabupaten. Salah satu contohnya adalah LAZ Baiturrahman yang menurutnya masih jauh dari target untuk tetap bertahan sebagai LAZ provinsi. Nanti akan terlihat saat verifikasi di tahun 2021.[109]

[109] Wawancara pribadi dengan Slamet Surachmat selaku amil pada Lazis Biaturrahman pada 15 Oktober 2019 via telepon.

# BAB IV
# RESPON ISLAMIC CIVIL SOCIETY TERHADAP KEBIJAKAN PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

*Civil society* sebagai kekuatan penyeimbang dan penengah (*balancing and mediating force*) adalah unsur penting dalam mewujudkan demokrasi di Indonesia, tak terkecuali dalam pengelolaan zakat. Hal ini mengingat banyaknya aktor zakat di Indonesia, baik unsur pemerintah maupun unsur-unsur masyarakat sipil muslim.

Tarik-menarik antar negara dan *civil society* di dunia filantropi Islam Indonesia sudah menjadi diskursus yang berjalan lebih dari satu abad. Bandul pendulum pengelola zakat nasional bergeser ke kanan maupun ke kiri mengikuti dinamika masyarat muslim Indonesia. Dari sikap tidak mencampuri, apatisme negara, intervionis hingga kecenderungan dominatif. Di sinilah peran pentingnya *Islamic civil society* dalam menjaga pergeseran bandul pendulum tersebut agar tetap seimbang dan harmoni. Tidak lain agar hubungan antara agama dan agama dalam praktik filantropi sebagai sebuah simbiosis mutualisme. Tujuan akhirnya agar zakat mampu membawa kemaslahatan yang luas bagi umat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Indonesia disebut oleh Greg Barton dan Bassam Tibi sebagai negara berpenduduk mayoritas muslim dengan percontohan demokrasi-*civil society* yang tidak perlu diragukan lagi. Salah satunya terlihat dari aktivitas *civil society*-nya seperti Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama, Indonesia menyumbangkan perilaku demokratis masyarakat muslim. [1]

---

[1] Piet H. Khaidir, *Dalam Menuju Peradaban Utama: Membedah Peran Muhammadiyah di Ruang Publik*, (Ciputat: Al-Wasat Publishing House dan Civil Islamic Institute, 2011), h. xvi.

Peran agama Islam dalam ruang publik secara nyata terlihat dari berbagai kiprah dan aktivitas yang dilakukan baik Muhammadiyah maupun NU, tidak sekedar retorika yang sifatnya teoritis. Potret gerakan filantropi keduanya yang lebih dari seabad lamanya juga semakin menguatkan pandangan Greg Berton dan Bassam Tibbi tersebut.

NU dan Muhammadiyah sebagai barisan terdepan dalam penguatan *civil society* di Indonesia telah lama sebagai kekuatan penyeimbang (*balancing power*) dari kecenderungan dominatif dan intervenis negara dalam pengelolaan zakat nasional. NU dan Muhammad juga sebagai kekuatan kritis reflektif (*reflective power*) masyarakat dalam upaya mewujudkan kesejahteraan nasional di saat negara lemah dan mengalami berbagai tantangan yang tidak mudah.

Reformasi zakat Indonesia telah muncul sejak tahun 1950 menjadikan zakat tidak sekedar sebagai pranata keagamaan melainkan juga sebagai pranata sosial, khususnya untuk kesejahteraan umat.[2]

Saat ini, kebijakan pengelolaan zakat sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menjadikan negara mengalami penguatan secara struktural. BAZNAS yang hierarkis dari pusat ke daerah-daerah secara birokratis sebagai sesuatu kekuatan yang mendominasi pengelolaan zakat.

Di sisi lain, LAZ mengalami penyempitan ruang gerak karena sebagai "pembantu" BAZNAS dalam mengelola zakat. LAZ secara struktural di bawah koordinasi BAZNAS. Tidak semua LAZ memiliki perwakilan di seluruh provinsi di Indonesia kecuali beberapa LAZ Nasional.

Wajar kiranya bila beberapa LAZ nasional pun mengalami metamorfosis kelembagaan agar mampu bernafas lebih leluasa dalam menyikapi regulasi zakat yang semakin

---

[2] Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, (Jakarta : Prenada Media Group, 2015), h. 50.

ketat dan birokratis.[3] Bagaimana halnya dengan Muhammadiyah dan NU selaku Islamic civil society dalam menyikapi regulasi zakat nasional sekarang? Respon seperti apa yang mereka lakukan dalam menjawab berbagai tantangan yang ada, apa saja yang dilakukan lembaga filantropi keduanya, di bab inilah hal-hal tersebut yang akan penulis deskripsikan.

## A. Respon NU-Care LAZISNU terhadap Kebijakan Zakat Nasional

NU merupakan organisasi sosial keagamaan yang memiliki elan vital untuk bertahan dan mampu memainkan posisinya sebagai *Islamic civil society* baik pada perjuangan kemerdekaan, Orde Lama, Orde Baru, Orde Reformasi hingga sekarang.

Filantropi atau kedermawanan sudah menjadi roh dari kebangkitan NU yang lahir sejak 1926. Perjalanan ormas Islam ini tidak lepas dari dukungan kedermawanan dari para anggota atau simpatisan nahdliyyin. Kedermawanan yang dalam istilah Islam disebut dengan zakat, infak, sedekah, menjadi kekuatan penunjang prinsip pokok dalam perjuangan Nahdlatul Ulama.[4]

Perjalanan filantropi Islam di Nahdlatul Ulama secara konsisten didakwahkan dan disosialisasikan, bahkan menjadi komitmen semua warga nahdliyyin dalam memeluk ajaran Islam sampai sekarang. Ketika kebangkitan zakat dan gairah perzakatan di Indonesia tumbuh, kedermawanan kaum nahdliyin juga semakin terorganisir. Hal ini terbukti dengan lahirnya LAZISNU pada muktamar NU ke-31 di Asrama Haji

---

[3] Tiga LAZ besar yang berhasil memperluasstatus hukum, bukan hanya sebagai LAZ tetapi juga sebagai lembaga kemanusiaan adalah LAZ PKPU, LAZ Dhompet Dhuafa dan Rumah Zakat. Lihat Fauzia, *Filantropi Islam Sejarah dan Kontestasi*…., h. 266.

[4] *Annual Report LAZISNU 2016*. 14.

Donohudan Boyolali Jawa Tengah pada 2004. LAZISNU berdiri sebagai bentuk respon PBNU terhadap lahirnya Undang-Undang nomor 38 tahun 1999 mengenai zakat.[5]

Cita-cita awal berdirinya LAZISNU sebagai lembaga nirlaba Nahdlatul Ulama yang senantiasa berkhidmat untuk membantu kesejahteraan umat serta mengangkat harkat sosial melalui pendayagunaan dana Zakat, Infak, Sedekah (ZIS) dan dana-dana *Corporate Social Responsibility* (CSR).[6]

Ketua Pengurus Pusat (PP) LAZISNU yang pertama adalah Prof. Dr. H. Fathurrahman Rauf, M.A., seorang akademisi dari Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta. Pada periode pertama, LAZISNU memfokuskan pada internal lembaga.[7]

Pada tahun 2005, secara yuridis-formal melalui Surat Keputusan (SK) Menteri Agama No.65/2005, LAZISNU mendapat legalitas sebagai LAZ untuk melakukan pemungutan ZIS kepada masyarakat luas.[8] Pengumpulan dana filantropi LAZISNU dari tahun 2004 hingga 2010 mencapai Rp 800 juta per tahun.[9]

Perkembangan LAZISNU mulai terasa pada fase kedua setelah Muktamar NU di Makassar, LAZISNU dipimpin oleh KH. Masyhuri Malik. Penetapan pengurus LAZISNU ini dikuatkan dengan SK Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU) No.14/A.II.04/6/2010 tentang Susunan Pengurus LAZISNU periode 2010-2015.[10] Pada era kedua ini LAZISNU

---

[5] Wawancara pribadi dengan Edi Surya, Bagian SDM LAZISMU pada September 2019 di Gedung Lazismu Jakarta Pusat.

[6] Tim Penyusun, *Buku Profile NU Care-LAZISNU 2012-2015*, (Jakarta: NU Care-LAZISNU, tt), h. 3.

[7] *Annual Report* LAZISNU 2016, 14.

[8] Artikel diakses pada tangga 16 Oktober 2019 dari http://nucare.id/tentang

[9] *Annual Report* LAZISNU 2016, 14-15.

[10] Surat Keputusan PBNU No. 14/A.II/6/2010 tentang Susunan Pengurus LAZISNU Periode 2010-2015. hal. 4.

berkembang dengan performa manajemen yang lebih modern. Perolehan Lazisnu setiap tahunnya di rata-rata Rp. 6 miliar dari 2010 sampai dengan 2015.[11]

Fase ketiga LAZISNU dimulai dengan ditetapkannya Syamsul Huda sebagai Pimpinan LAZISNU periode 2015-2020, hasil muktamar NU ke-33 di Jombang Jawa Timur. Penetapan kepengurusan LAZISNU periode ketiga dikokohkan dengan Surat Keputusan PBNU Nomor: 15/A.II.04/09/2015 tentang Susunan Pengurus Harian LAZISNU periode 2015-2020.[12]

Cita-cita masyarakat madani menjadi tema dalam sambutan ketua Umum PBNU pada acara pembukaan Muktamar NU Ke-33 tersebut. Tema yang diusung dalam Muktamar NU ke-33 adalah "Meneguhkan Islam Nusantara untuk peradaban Indonesia. Ini menunjukkan Islam Nusantara adalah wujud Islam yang santun, ramah, beradab dan berbudaya.[13] Wajar kiranya jika Douglas E. Ramage dan Daniel Dhakidae menyebut NU sebagai "*The Last of Civil Society*" di Indonesia.[14]

Rais Akbar Nahdlatul Ulama KH. Ma'ruf Amin juga menggelorakan Gerakan NU Berzakat Menuju Kemandirian Umat sebagai embrio dan spirit bagi gerakan zakat di warga nahdliyyin dalam muktamar Jombang. Menurutnya, hal yang harus menjadi titik tolak bangkitnya filatropi NU adalah memberikan pengertian kepada masyarakat nahdliyyin tentang pentingnya berjamaah. Berjamaah di sini tidak hanya berjamaah shalat, tahlilan, zikiran saja melainkan harus

---

[11] Annual Report LAZISNU 2016, 15.

[12] Annual Report LAZISNU 2016, 22.

[13] Sambutan Ketua Umum PBNU Prof. DR. KH. Said Aqil Siradj, pada pembukaan Muktamar NU Ke-33 di Jombang Jawa Timur tahun 2015.

[14] Douglas E. Ramage, *Politicer in Indonesia Democracy Islam and The Idiology in Tolerance*, (London, Routledge, 1995).

diperluas dan diperlebar menjadi berjamaah untuk aksi berbagi kepada sesama. Masyarakat modern sekarang lebih mengedepankan aksi, bukan hanya kegiatan seremoni. Membangkitkan jamaah dengan aksi kepada sesama ini harus menjadi spirit yang digelorakan di warga nahdliyyin.[15]

Berjamaah atau sinergi ini akan menjadi lebih sempurna jika ulama, umara (pemerintah), *aghniya* (kalangan berpunya) dan umat menjadi satu kesatuan dalam menyelesaikan berbagai permasalahan bersama. Isu yang menjadi pesan utama Muktamar Jombang, yaitu ekonomi, pendidikan dan kesehatan.

Berbagai isu yang menjadi *concern* NU dalam Muktamar merupakan bentuk nyata *Islamic civil society* ini menjalankan berbagai perannya. Upaya peneguhan Islam nusantara sebagai karakter NU ini tentu saja tidak lepas dari berbagai sayap organisasi lembaga ini, khususnya peran lembaga filantropinya. LAZISNU sebagai lembaga filantropi NU merupakan motor penggerak kegiatan-kegiatan NU. Berbagai terobosan dilakukan pada fase ketiga kepengurusan LAZISNU dalam mengembangkan sayap filantropinya.

Pada 25 Februari 2016 terjadi rebranding LAZISNU menjadi NU-Care LAZISNU. Tujuannya untuk lebih mengenalkan NU pada dunia, tidak hanya di Indonesia. Pasca pemberlakuan UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, sebagai bentuk ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan, LAZISNU resmi mendapatkan izin operasional dari Kementerian Agama RI No. 255/2016 sebagai LAZ Skala Nasional pada 26 Mei 2016.[16] Ini merupakan respon NU Care LAZISNU pasca keluarnya

---

[15] NU Care-lazisnu, *Annual Report LAZISNU 2016*, 18.

[16] Slamet, "Implementasi Standar Manajemen ISO 9001 : 2015 Pada Lembaga Amil Zakat (LAZ) Nasional (Studi NU Care-LAZISNU)," dalam *Al-Idarah:Jurnal Manajemen Dan Administrasi Islam*, Vol. 1, No.1, 2017, h. 43–66.

KMA nomor 333 Tahun 2015[17] mengenai kewajiban lembaga zakat untuk mendapatkan legalitas dan ijin operasional dari pemerintah. Ijin operasional ini berlaku dalam jangka 5 tahun dan selanjutnya dapat dilakukan perpanjangan.

Selepas mendapat ijin operasional, tidak dengan sendirinya Nu Care LAZISNU memiliki ruang gerak yang luas di masyarakat Indonesia untuk melakukan pengumpulan dan pengelolaan zakat. Ada banyak lembaga zakat lain yang juga melakukan hal yang sama, bergerak di dunia filantropi Islam. Di sinilah tantangan NU Care LAZISNU mampu lincah menjalankan berbagai strategi gerakan agar mampu bertahan sebagai LAZ Nasional.

Hingga saat ini, NU CARE – LAZISNU telah memiliki jaringan keorganisasian di 34 provinsi dan 376 kab/kota di Indonesia. Bahkan, jaringan keorganisasian lembaga ini juga telah ada di 25 negara yang tersebar di Asia, Australia, Eropa, Amerika dan Afrika.[18] Dengan jaringan yang luas tersebut telah mampu mendirikan 388 cabang NU-Care LAZISNU yang tersebar di 29 negara yang terdapat PCINU, 16 provinsi di Indonesia dan jumlah relawan lebih dari satu juta di berbagai negara.[19]

LAZ sebagai lembaga pengelola zakat yang dikelola oleh masyarakat menurut Undang-Undang, diberikan izin operasional jika memenuhi beberapa syarat, diantaranya:

---

[17] KMA Nomor 333 Tahun 2015 merupakan aturan turunan dari Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2015 mengenai pedoman pemberian izin LAZ. Dalam regulasi ini LAZ dikelompokkan menjadi tiga: LAZ Nasional, LAZ provinsi, dan LAZ Kabupaten/Kotamadya. Salah satu persyaratan yang tercantum dalam KMA Nomor 333 Tahun 2015 adalah adanya batasan penghimpunan dana minimal Rp 50 miliar untuk Laznas, Rp 20 miliar untuk LAZ provinsi, dan Rp 3 miliar untuk Laznas Kabupaten/Kotamadya. Lihat KMA Nomor 333 Tahun 2015.

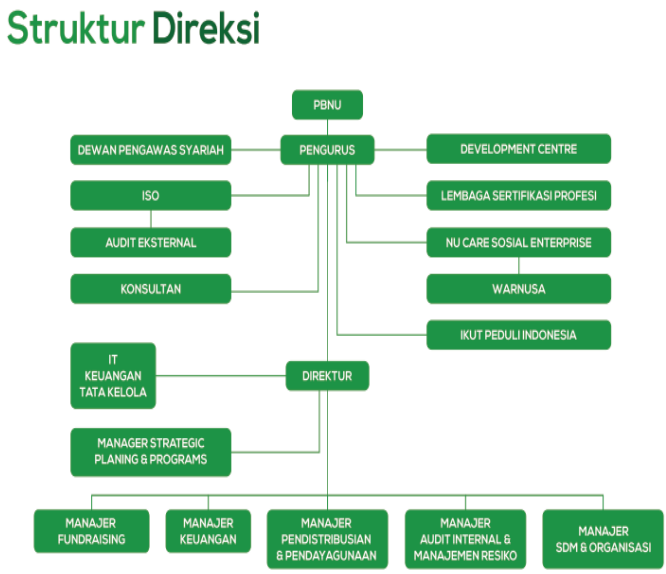
[18] *Annual Report NU Care LAZISNU 2019*, 5.

[19] *Annual Report NU Care LAZISNU 2019*. 33.

memiliki badan hukum, telah berjalan selama minimal dua tahun, memiliki data muzaki dan mustahik, memiliki laporan keuangan dan bersedia untuk diaudit. Sedangkan untuk struktur organisasi dan tata kerja LAZ tidak diatur secara khusus dan terperinci.[20] Dengan kata lain, LAZ diberikan kemandirian untuk mengatur struktur kelembagaannya sepanjang masih dalam koridor regulasi yang berlaku menyesuaikan budaya kerja dan karakter masing-masing LAZ.

Budaya kerja dan karakter NU-Care LAZISNU terlihat salah satunya dari struktur organisasi NU-Care LAZISNU yang memiliki berbagai perangkat manajemen kelembagaannya, seperti pengurus yang menjembatani komunikasi antara direktur NU-Care LAZISNU dengan PBNU. Kedudukan pengurus di sini terlihat signifikan karena mengkoordinasikan berbagai elemen lembaga baik teknis maupun non teknis. Direktur Nu-Care LAZISNU lebih bertanggung jawab dengan persoalan teknis filantropi NU baik fundraising, keuangan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat, audit internal dan manajemen resiko dan SDM organisasi. Termasuk berkoordinasi dengan IT dan manager pengembangan program. Sedangkan audit eksternal, ISO dan lembaga sertifikasi amil menjadi wilayah kewenangan pengurus dengan persetujuan PBNU.

[20] Pasal 18 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.




LAZISNU merespon perubahan tata kelola zakat dengan transformasi[21] pada pola pengorganisasian dan program pengelolaan zakat. Transformasi LAZISNU dari periode satu ke periode berikutnya terlihat salah satunya dalam logo yang juga mengalami perubahan. Tidak lain ini menunjukkan upaya perbaikan dan peningkatan layanan LAZISNU. Perubahan logo juga merupakan respon LAZISNU terhadap dinamika pengelolaan zakat di Indonesia sebagai upaya pengembangan organisasinya menjadi semakin kreatif

[21] Transformasi menurut Kuntowijoyo adalah perpindahan atau pergeseran suatu hal ke arah yang lain atau baru tanpa mengubah secara keseluruhan yang terkandung didalamnya. Lihat Kuntowijoyo, *Budaya dan Masyarakat*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2006).

dan inovatif dan peningkatan kontribusinya bagi umat dan bangsa Indonesia.

Transformasi Nu Care LazisNU tidak sekedar perubahan logo, namun juga menyangkut transformasi sosial, nilai –nilai dan pemikiran.[22] Hal ini terlihat dari adanya penguatan jejaring internal NU secara sosial dan ekologis.

Pada periode pertama LAZISNU, Prof. Dr KH. Fathurahman Rauf menekankan pentingnya semangat untuk memberikan manfaat pada para amil pelaksana di dalam manjemen lazisnu. Prinsip yang selalu melekat didalam hati dan sanubari setiap amil lazisnu adalah menjalankan tugas dengan selalu mengedepankan prinsip menjaga sesuatu yang sudah di ajarkan oleh para ulama dan kyai tapi juga melakukan adaptasi dengan dunia modern yang berkembang (*al muhafadhah 'alal khodim as sholih dan walakhdu bil jadid al ashlah. Al ashlah ila ma huwal ashlah thummmal ashlah thum ashlah).*

Di periode yang kedua, ketua LAZISNU KH. Masyhuri Malik selalu menekankan pentingnya profesionalisme dan

[22] Macionis, Ritzer dan Farley dalam Lauer 2003 mengartikan transformasi sebagai perubahan sosial dalam kaitannya dengan organisasi dan ikatan unsur-unsur masvarakat.

melakukan terobosan dalam pengelolaan zakat dengan kreatifitas dan semangat yang sesuai dengan zaman.

Pada periode ketiga, Bapak Syamsul Huda selaku PP LAZISNU berupaya memberikan yang terbaik dengan berusaha memberikan yang terbaik untuk membangun sistem yang tangguh dan berkelanjutan (*sustainable*). NU Care LAZISNU diharapkan menjadi suatu sistem yang berjangka panjang, bukan sebagai sebuah sistem yang harus bongkar pasang setiap lima tahun sekali.[23] Transformasi LAZISNU terlihat dalam tabel berikut:

| No | Periode I LAZISNU (2004 – 2010) | Periode II LAZISNU (2010 – 2015) | Periode I LAZISNU (2015 – 2020) |
|---|---|---|---|
| 1 | Pengumpulan ZIS rata-rata 900 juta per tahun | Pengumpulan ZIS rata-rata 9,5 M per tahun | Pengumpulan tahun 2016 sebesar 59 M |
| 2 | Belum diterapkan sistem manajemen yang modern | Diterapkannya sistem manajemen yang modern | Diterapkannya sistem menejemen yang profesional dan modern |
| 3 | Belum kreatif dalam menciptakan program | Fokus pada program yang direncanakan | Fokus pada program yang direncanakan |
| 4 | Belum mengoptimal | Belum optimal | Mengoptimalkan |

[23] Annual Report LAZISNU 2016. 27.

| | | | |
|---|---|---|---|
| | kan jejaring dari struktur LAZISNU, lembaga dan banom NU, simpatisan NU baik individu maupun korporasi. | dalam sistem pelaporan secara nasional. | konsolidasi sistem pelaporan secara nasional |
| 5 | | Belum mengoptimalkan stuktur NU, lembaga dan banom NU | Belum mengoptimalkan stuktur NU, lembaga dan banom NU |
| 6. | | | Belum mengoptimalkan simpatisan NU dan donor internasional |

Transformasi LAZISNU juga terlihat dari strategi pengembangan lembaga baik secara internal maupun eksternal yang terlihat dalam tabel berikut[24]:

| NO | LAZISNU 2016 | |
|---|---|---|
| | Internal | Eksternal |
| 1. | Adaptasi dan transisi dengan UU No 23 | Pengenalan |

[24]Annual Report LAZISNU 2016, 2017, 2018, 2019.

| | | |
|---|---|---|
| | Tahun 2011 | rebranding LAZISNU menjadi NU Care – LAZISNU |
| 2. | Penguatan kelembagaan dengan implementasi manajemen ISO 9001:2015 | Peningkatan trust publik terhadap NU Care – LAZISNU |
| 3. | Menjadi lembaga yang MANTAB (Modern, Akuntabel, Transparan, Amanah, Profesional) | Penguatan jaringan diluar NU |
| 4. | Aktifasi NU Care–LAZISNU di 34 Provinsi dan 561 Kab/Kota di Indonesia dan 25 Perwakilan di Luar Negeri. | |
| 5. | Penguatan konsolidasi NU Care – LAZISNU di seluruh tingkatan (Pusat, Wilayah, Unit Pengelola Zakat Infak Sedekah (UPZIS) Kabupaten/Kota/Luar Negeri, UPZIS Kecamatan, UPZIS Kelurahan/Desa dan JPZIS NU Care – LAZISNU. | |

| No. | LAZISNU 2017 | |
|---|---|---|
| | Internal | Eksternal |
| 1. | Optimalisasi jejaring internal struktural dan kultural NU. | Pengenalan rebranding LAZISNU menjadi NU Care – LAZISNU. |
| 2. | Penguatan koordinasi dan konsolidasi NU Care – LAZISNU | Peningkatan trust publik terhadap NU Care – LAZISNU |

| | | |
|---|---|---|
| | di seluruh Indonesia dan Luar Negeri. | |
| 3. | Aktifasi NU Care – LAZISNU di 34 Provinsi dan 561 Kabupaten/Kota di Indonesia dan 25 Perwakilan di Luar Negeri. | Penguatan jaringan diluar NU. |
| 4. | Penyaluran dana ZIS minimal Rp. 440 Miliar. | Penguatan branding melalui media sosial, elektronik, cetak dan online. |
| 5. | Peningkatan kualitas kelembagaan dengan mempertahankan standar manajemen ISO 9001:2015. | Peningkatan kerjasama CSR BUMN dan Korporasi swasta |

Hal yang cukup ketat di regulasi zakat No 23 tahun 2011 yaitu mensyaratkan capaian minimal dalam satu tahun untuk LAZ tingkat nasional senilai 20 M. Bila tidak tercapai maka level LAZ akan turun menjadi tingkat provinsi atau di bawahnya lagi. Di tahun 2020 ini nantinya NU Care-LAZISNU harus memperhatikan syarat tersebut agar dapat mempertahankan posisinya sebagai LAZ nasional. Namun sebagai LAZ yang berbasis ormas dengan berbagai sayap organisasi NU lainnya, banyaknya jejaring, persyaratan tersebut tidaklah menjadi sesuatu yang mengkhawatirkan.

NU Care-LAZISNU menganut pola kepengurusan dua lapis seperti yang lazim ada pada kepengurusan NU pada umumnya. Dua lapis pengurus ini adalah syuriyah dan tanfidziyah. Syuriyah mengurus hal-hal yang bersifat strategis, membuat acuan kerangka kerja, pola evaluasi, dan semacamnya. Sementara tanfidziyah merupakan pelaksana teknis di lapangan atas apa yang sudah digariskan oleh

Syuriyah. Di NU Care- LAZIS NU, *tanfidziyah* ini biasa disebut juga sebagai manajemen.[25]

Pada 1 September 2016 dalam upaya meningkatkan kinerja dan meraih kepercayaan masyarakat, NU Care-LAZISNU menerapkan sistem manajemen ISO 9001:2015[26], yang dikeluarkan oleh badan sertifikasi NQA dan UKAS[27] Management System dengan nomor sertifikat: 49224 yang telah diterbitkan pada tanggal 21 Oktober 2016. Hal ini merupakan upaya NU-Care LAZISNU mewujudkan komitmen manajemen MANTAP (Modern, Akuntabel, Transparan, Amanah dan Profesional).[28]

---

[25] Muhamad Nasrudin, "Keberterimaan Amil Zakat LazisNU dan Lazis Muhammadiyah terhadap Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat," dalam *Jurnal Nizham*, Vol.5, No.2 Juli-Desember 2017, 2017, h. 77–95.

[26] ISO (*International Organization for Standardization*) adalah sebuah lembaga nirlaba internasional yang beranggotakan 162 badan standar nasional dari lebih 130 negara di dunia. ISO berdiri pada 1947 dengan tujuan menciptakan dan memasyarakatkan standar internasional bagi dunia bisnis dan pelayanan. Melalui anggotanya, ISO berbagi pengetahuan dan menyusun suatu konsensus bersama untuk meningkatkan inovasi dan daya saing secara internasional. Lihat Tim Penyusun, *Training The Concept of Quality and Introduction to ISO 9001:2015, Standard, Modul, Dynamic Consultant*, (Jakarta: T.pn, tt), h. 31.

[27] UKAS (*United Kingdom Accreditation Service*) merupakan lembaga yang mengeluarkan sertifikat ISO yang berpusat di Inggris. Dengan penerapan ISO 9001:2005 berarti NU Care LAZISNU telah menerapkan sistem manajemen berstandar internasional. Hal ini menjadi prasyarat wajib bagi NU CARE – LAZISNU agar dapat bersaing secara global dan menjadi lembaga filantropi yang diakui oleh dunia internasional. Lihat Annual Report LAZISNU 2016, 31.

[28] Manajemen MANTAP maksudnya Modern yaitu sikap dan cara berpikir serta cara bertindak sesuai dengan tuntutan zaman (*wal akhzu bil jadid al ashlah*). Akuntabel yaitu pertanggung

Dengan manajemen MANTAP ini merupakan bentuk upaya konkrit NU-Care LAZISNU melakukan transformasi pengelolan zakatnya sesuai dengan nilai-nilai ajaran Islam. Prinsip modernitas menjadikannya mampu bersaing di dunia filantropi nasional bahkan diharapkan mampu bersaing secara global dalam kancah internasional.

Prinsip akuntabel dan transparan dilakukan NU-Care LAZISNU melalui penerbitan annual report tiap tahunnya. Tujuannya tidak lain agar NU-Care LAZISNU mampu sebagai lembaga yang dipercaya oleh umat untuk mengelola ZIS maupun dana filantropi lainnya. Selain itu sebagai suatu bentuk pertanggung jawaban NU-Care LAZISNU terhadap para muzaki, munfiq dan donatur (individu, korporasi maupun lembaga), PBNU, dan pemerintah dalam hal ini BAZNAS selaku koordinator zakat nasional.[29]

Dengan prinsip amanah maka dana filantropi akan dikelola dan didayagunakan untuk kepentingan umat sesuai dengan prinsip-prinsip syariah. Hal ini juga terlihat dari adanya audit internal maupun eksternal lembaga baik secara finansial maupun audit syariah.

Profesionalitas juga sebagai prinsip manajemen yang menjadikan NU-Care LAZISNU senantiasa memberikan layanan yang terbaik melalui-amil-amilnya sehingga mampu

---

jawaban terhadap aktivitas kelembagaan dan keuangan yang sesuai dengan undang-undang tentang pengelolaan zakat dan syariah Islam yang *rahmatan lil alamin.* Transparan yaitu terbuka sesuai dengan prinsip-prinsip yang berlaku dalam undang-undang dan syariah islam. Amanah yaitu dapat dipercaya dalam pengelolaan dana dari para donatur Nu Care-LAZISNU baik dana dari ZIS, CSR dll. Profesional yaitu dalam pengelolaan zakat NU Care-LAZISNU senantiasa mengedepankan layanan yang terbaik (best service) sesuai dengan kesepakatan antar pihak, tidak melanggar aturan dan etika yang berlaku. Lihat Annual Report LAZISNU 2016, 34-35. Lihat juga http://nucare.id/tentang akses 16 Oktober 2019.

[29] *Annual Report NU Care LazisNu 2017*. 9.

menjadi lembaga zakat dengan standar manajemen internasional.

Penerapan standar manajemen ISO 9001:2015 NU CARE –LAZISNU merupakan implementasi dari konsep *al Muhafadhotu 'ala al Qodiim as Sholih wa al Akhdu bi al Jadid al Ashlah* (mempertahankan hal-hal lama yang baik dan mengambil hal-hal baru yang lebih baik) yang menjadi salah karakteristik Islam Ahli Sunnah wal Jama'ah yang dikembangkan oleh Nadhlatul Ulama (NU).[30]

Standarisasi manajemen pada NU Care – LAZISNU merupakan semangat profesionalitas dan modernitas dalam menghadapi tantangan global. Hal ini perlu diimplentasikan pada seluruh LAZ yang ada di Indonesia agar trust publik terhadap LAZ meningkat.[31] Trust publik yang meningkat dapat berefek pada penghimpunan zakat yang juga meningkat. Sebagai LAZ berskala nasional, NU Care LAZISNU harus mampu mengumpulkan perolehan fundraising ZIS minimal Rp. 50 miliar per tahun dan mampu mencapai visi misi kelembagaan.

Visi NU Care-LAZISNU yaitu bertekad menjadi lembaga pengelola dana masyarakat (zakat, infak, shadaqah, CSR dll) yang didayagunakan secara amanah dan profesional untuk pemberdayaan umat.[32]

Misi Nu Care-LAZISNU ada 3 hal: pertama, mendorong tumbuhnya kesadaran masyarakat untuk mengeluarkan zakat, infak dan sedekah dengan rutin dan tetap, kedua mengumpulkan/menghimpun dan

---

[30] Slamet, "Implementasi Standar Manajemen ISO 9001 : 2015 Pada Lembaga Amil Zakat (LAZ) Nasional (Studi NU CARE-LAZISNU)", dalam *Al-Idarah: Jurnal Manajemen Dan Administrasi Islam*, Vol. 1, No.1, 2017, h. 43–66.

[31] Slamet, "Implementasi Standar Manajemen ISO 9001…," h. 43–66.

[32] Nu Care –LAZISNU Annual Report 2016, 24.

mendayagunakan dana zakat, infak dan sedekah secara profesional dan transparan, tepat guna dan tepat sasaran. Ketiga, menyelenggarakan program pemberdayaan masyarakat guna mengatasi problem kemiskinan, pengangguran dan minimnya akses pendidikan yang layak.[33]

Respon[34] positif terlihat dari 3 poin penting hasil rakornas NU Care-LAZISNU. Pertama mengenai tata kelola zakat LAZISNU, khususnya kesepakatan LAZISNU dalam memanfaatkan perkembangan teknologi untuk mempermudah masyarakat menunaikan Zakat, Infak, Sedekah. Berjamaah atau sinergi ini akan mejadi lebih sempurna jika ulama, umara (pemerintah), aghniya (kalangan berpunya) dan umat menjadi satu kesatuan dalam menyelesaikan masalah bersama. Terlebih isu yang menjadi pesan utama Muktamar Jombang, yaitu ekonomi, pendidikan dan kesehatan.[35]

Kedua dengan menerapkan managemen ISO 9001-2015 dengan nomor sertifikat izin 49224 untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat. Ketiga, adanya himbauan dan instruksi PBNU kepada elemen-elemen NU agar berzakat, berinfak, dan sedekah melalui NU Care-LAZISNU. Hal ini dilakukan mengingat selama ini tingkat kepercayaan zakat internal NU masih rendah. LAZISNU akan membenahi dan membangun kepercayaan zakat dari sisi internal NU.[36]

Dalam rakornas NU-Care LAZISNU tersebut, Rais Syuriah PBNU, KH Maaruf Amin menghimbau gerakan NU

---

[33] NU Care-LAZISNU Annual Report 2016, 25.

[34]Respons berasal dari kata *response*, yang berarti jawaban, balasan atau tanggapan (*reaction*). Lihat dalam Jhon. M. Echoles dan Hassan Shadily, *Kamus Bahasa Inggris-Indonesia*, (Jakarta : PT. Gramedia, 2003), h. 481.

[35] Annual Report LAZISNU 2016, 16.

[36] Kendi Setiawan dan Mahbib, NU Care-LAZISNU secara Nasional Sepakat Tingkatkan Peran, diakses pada tangga 16 Oktober 2019 dari https://www.nu.or.id/post/read/68649/nu-care-lazisnu-secara-nasional-sepakat-tingkatkan-peran.

berzakat atau *harokah annahdiyah li zakah* sebagai upaya membangkitkan semangat gerakan zakat NU. Kader elemen NU dapat memanfaatkan NU Care-LAZISNU sebagai sarana berzakat dan bersedekah. NU Care-LAZISNU melekat ke dalam organisasi NU sehingga struktur NU dari pusat hingga daerah memiliki wewenang secara nasional untuk bergerak dalam satu sistem.[37]

NU Care-LAZISNU dalam merespon tata kelola zakat terkini, dalam hal distribusi ZIS ke berbagai wilayah LAZISNU Pusat melakukan sinergi dengan berbagai lembaga terkait di tingkat pusat, misalnya kebencanaan dengan LPBINU, bidang kesehatan dengan LKNU dsb.[38]

Kreativitas program telah dikemas oleh Nu –Care LAZISNU untuk menarik donatur. NU-Care LAZISNU menyebutnya sebagai Kampung Nusantara: Gerbang Peradaban Nusantara. Kampung Nusantara ini lahir dengan landasan filosofi yang menarik. Kampung Nusantara adalah kampung harapan cita-cita agama, bangsa dan negara atas masyarakat desa di era globalisasi yang penuh kemajuan tehnologi.[39] Dengan demikian, Kampung Nusantara merupakan branding unik NU Care-LAZISNU sebagai lembaga filantropi dengan membawa karakternya sebagai muslim tradisionalis. Ia menegaskan market utama sasaran pemberdayaan pada masyarakat desa. Hal ini mengingat basis dukungan NU terbesar berada di pesantren-pesantren dan masyarakat pedesaan.

---

[37] Setiawan dan Mahbib, NU Care-LAZISNU secara Nasional Sepakat Tingkatkan Peran…., https://www.nu.or.id/post/read/68649/nu-care-lazisnu-secara-nasional-sepakat-tingkatkan-peran.

[38] Wawancara pribadi dengan Abdul Rauf selaku Sekretaris LAZISNU di Gedung PBNU, Jl Kramat Raya, Jakarta pada September 2019.

[39] *Annual Report NU Care LAZISNU 2019. 15.*

Tujuan Kampung Nusantara adalah terwujudnya tata kelola yang baik dan berkelanjutan di berbagai aspek kehidupan: pendidikan, keagamaan, kesehatan, pembangunan, perekonomian, keadilan hukum, HAM dan kemanusiaan serta pengolahan lingkungan sebagai SDA dan energi. Manfaatnya dapat dirasakan secara menyeluruh bagi masyarakat sekitar dan global.[40] Di sinilah NU-Care LAZISNU menegaskan posisinya sebagai *Islamic civil society* yang berupaya mengisi peran-peran pemberdayaan masyarakat agar mampu mandiri, berdaya. Peran yang belum semuanya terjangkau oleh negara dengan baik.

Melalui Kampung Nusantara, NU-Care LAZISNU melahirkan 9 saka program yang diharapkan mampu mewujudkan masyarakat yang sejahtera, cerdas, sehat, mandiri, solutif serta berakhlak mulia. Sebuah cita-cita masyarakat muslim ideal dari perspektif Muslim tradisionalis. Ini merupakan upaya pemberdayaan Islamic Civil society yang cukup progresif dari kalangan NU.

Perubahan regulasi zakat justru menjadikan NU-Care LAZISNU semakin kreatif dalam mengembangkan program-program pemberdayaannya. *Islamic civil society* tidak hanya sekedar diskursus wacana yang utopis dalam pandangan barat. Namun, di Indonesia secara praksis dapat dirasakan dan dijumpai berbagai kiprah nyata NU. Bagaimana umat Islam dengan pemahamannya terhadap ajaran agama berperan nyata dalam memberikan kontribusi positif menghadapi berbagai aspek permasalahan masyarakat dan negara.

[40] *Annual Report NU Care LAZISNU 2019. 15.*

9 Saka Kampung Nusantara tersebut sebagai berikut;[41]

| No | Nama Program | Deskripsi |
|---|---|---|
| 1. | **Nusantara Berkah** | **Program Bidang Sosial Keagamaan** |
| | a. NUTURA (NU *Natura for Humanity*) | program NU peduli yang mengajak berbagi dan berinteraksi membantu sesama melalui rasa kemanusiaan, tanpa mempedulikan perbedaan yang ada. Program ini |
| | b. BEBERKAH (Berbagi Berkah) | program konsistensi masyarakat dalam berbagi kebaikan, kebahagiaan, dan keberkahan sebagai representasi dari kehidupan sosial keagamaan di nusantara. |
| | c. Sunatan Massal (Tamasa) | program berbagi peduli dalam membantu meringankan untuk menunaikan kewajiban mengkhitankan anak untuk mewujudkan generasi muda yang lebih sehat dan shaleh. |
| | d. Nikah Massal (Nikma) | Program NU Peduli yang memberi kemudahan umat Islam dalam menjalankan syariat pernikahan yang sesuai |

[41] *Annual Report NU Care LAZISNU 2019. 1- 33.*

| | | |
|---|---|---|
| | | dengan tuntunan agama dan peraturan yang berlaku di Indonesia. |
| | e. Nusaqu (Nusantara Berqurban) | Program yang bertujuan menghapus kelaparan dan kesejangan taraf hidup masyarakat dengan memberi kemudahan dalam menjalankan syariat Qurban yang disalurkan ke daerah-daerah pelosok sehingga terwujud sebuah persaudaraan yang penuh dengan perdamaian. |
| | f. MOSJIDNU (Mobil Masjid NU) | Program yang bertujuan mengajak umat Islam memakmurkan tempat ibadah terdekat di lingkungan mereka. |
| | g. MARUF (Madrasah Taaruf) | Media syar'i yang dapat digunakan untuk melakukan pengenalan terhadap calon pasangan dengan cara yang islami dan terhindar dari zina. |
| | h. BERDUA (Bedah Rumah Dhuafa) | Solusi pengentasan kemiskinan melalui layanan perbaikan rumah yang memenuhi syarat kesehatan bagi keluarga fakir miskin. |
| | i. BERUBAH (Bedah Rumah Ibadah) | Program perbaikan atau renovasi rumah ibadah agar memberikan |

| | | |
|---|---|---|
| | | kenyamanan dalam beribadah. |
| **2.** | **Nusantara Tanggap** | **Program Bidang Kebencanaan** |
| | NUPB (NU peduli Bencana) | Satuan khusus yang tanggap dan antisipasif dalam merespon terjadinya bencana alam. |
| **3.** | **NU Bahagia** | **Program Bidang Kesehatan** |
| | a. MOBISNU (Mobil Sehat NU) | Program layanan kesehatan keliling yang dilaksanakan secara terpadu dan cuma-cuma bagi masyarakat fakir miskin yang jauh dari akses pelayanan kesehatan. |
| | b. ASTANA (Anak Sehat Nusantara) | Program pelayanan kesehatan fokus dalam pemberantasan gizi buruk dikalangan anak-anak nusantara tanpa membeda-bedakan latar belakang dan kondisi sosial. |
| **4.** | **Nusantara Bisa** | **Program Bidang Pendidikan** |
| | a. MDA (Madrasah Amil) | Program pengkaderan amil agar kompeten dan profesional dalam pengelolaan dan pengembangan zakat, infaq, sedekah, dan wakaf |

| | | |
|---|---|---|
| | | di Indonesia. |
| | b. Besantara (Beasiswa Santri Nusantara) | Program alternatif perluasan akses santri untuk melanjutkan studi melalui program yang terintegrasi dari proses kerjasama, pengelolaan, sistem seleksi khusus bagi santri yang memenuhi syarat hingga pembinaan masa studi dan pengabdian pasca lulus. |
| | c. MUSTAKANU (Mobil Pustaka NU) | Program peningkatan minat baca dan kualitas pendidikan sehingga menjadi generasi penerus yang berpengetahuan. MUSTAKANU juga sebagai media pendidikan, tempat belajar, penelitian sederhana kelas alternatif dan sumber informasi. |
| | d. SANADI (Santri Mengabdi) | Program pengabdian santri di suatu wilayah guna memberikan manfaat bagi masyarakat dan menjadikan santri sebagai suri tauladan dalam setiap pembentukan budaya masyarakat yang islami. |
| | e. Besantren (Bedah Pesantren) | Program yang menitik beratkan pada bantuan |

| | | |
|---|---|---|
| | | sarana dan prasarana pendidikan di pesantren: ruang kelas, ruang ibadah, asrama santri, ruang praktek ibadah, perpustakaan dan laboratorium keislaman dsb. |
| 5. | Nusantara Terampil | Program Bidang Ekonomi |
| | a. SANTER (Santri Terampil) | Program pembekalan bagi santri pasca-pesantren sehingga mampu bersaing di era global. Tujuannya untuk memberdayakan santri sesuai dengan fitrahnya agar mampu menjalankan berbagai perannya di masa mendatang. |
| | b. WARNUSA (Warung Nusantara) | Program ekonomi produktif melalui bisnis retail dengan konsep *cofee* shop sekaligus menyediakan makanan siap saji. |
| | c. Muslimah Pro (Muslimah Produktif) | Program pelatihan ekonomi bagi muslimah sehingga mampu bersaing di era global, memberdayakan sesuai dengan fitrahnya. |
| | d. NU Siber | Nusiber merupakan bentuk integrasi NU Peduli dengan dunia digital. |

| | | |
|---|---|---|
| **6.** | **Nusantara Berdaulat** | **Program Bidang Hukum, HAM, dan Kemanusiaan** |
| | a. Advan (Advokasi Mustad'afin) | program pendampingan masyarakat menengah kebawah dalam urusan birokrasi pemerintahan agar lebih efisien dan terhindar dari oknum yang tidak bertanggung jawab. |
| | b. Ngopi (Ngobrol Filantropi) | program yang diantaranya terdapat seminar, diskusi, dialog interaktif, sampai dengan kajian-kajian mendalam seputar filantropi di Indonesia. |
| | c. NUCH (*NU Care for Humanity*) | Program untuk menarik peran serta masyarakat untuk bergerak dan meningkatan kepedulian atas dasar kemanusiaan. |
| | d. Karya Difabel | Program pendampingan difabel agar mendapatkan akses yang sama dengan masyarakat pada umumnya terutama pada aspek pendidikan, pelatihan, olahraga dan ketenaga kerjaan. |
| **7.** | **Nusantara Maju** | **Program Bidang Budaya dan Pariwisata** |
| | a. Khazara (Khazanah Nusantara) | Program yang bertujuan untuk melestarikan khazanah nusantara baik dari identifikasi, |

| | | |
|---|---|---|
| | | pengelompokan, deskripsi sejarah dan makna serta perkembangannya dari masa ke masa. |
| | b. PESONA NU (Kampung Pesona NU) | Program yang menjadikan wilayah pedesaan memiliki keunikan dan daya tarik, baik dari sisi lingkungan alam desa maupun kehidupan sosial budaya kemasyarakatannya, yang dikelola secara alami dan menarik. |
| 8. | **Nusantara Sejahtera** | **Program Bidang SDA dan pengolahan** |
| | a. JALANU (Jamaah Nelayan Nusantara) | Program untuk menjembatani para nelayan mendapatkan akses bagi kesejahteraan dirinya dan keluarganya serta mendapatkan fasilitas yang layak demi keselamatan dan hasil yang maksimal. |
| | b. JAHTERA (Jamaah Petani Nusantara) | Program untuk meningkatkan hasil produksi panen petani secara kualitas dan kuantitas, meminimalisir kerugian biaya, perawatan, dan pemeliharaan serta membantu petani mendapatkan fasilitas |

| | | |
|---|---|---|
| | | peralatan modern. |
| 9. | **Nusantara Asri** | **Program Bidang Lingkungan Hidup dan Energi** |
| | a. BSN (Bank Sampah Nusantara) | Program solusi untuk mengurangi permasalahan sampah di indonesia terutama sebagai tempat untuk mensosialisasikan pentingnya menjaga kelestarian alam dan keasrian lingkungan hidup. |
| | b. ENGERGIAN (Energi Hijau Nusantara) | Program pengembangan teknologi tepat guna untuk menghasilkan energi terbarukan yang perlu diaplikasikan. Tujuannya memberi banyak keuntungan dan mengatasi persoalan limbah dengan konsep zero waste dengan biaya yang lebih murah. |
| | c.JAMBU (Jamban Bagus) | Program untuk meningkatkan kepemilikan jamban sehat oleh masyarakat sehingga memutus matarantai penyebaran penyakit yang terkait dengan sanitasi dan kebersihan lingkungan. |

Disamping Kampung Nusantara dengan 9 Saka-nya, NU-Care LAZISNU juga berinovasi dalam menjalankan strategi fundraising ZIS. Salah satunya terlihat dalam program KOIN NU (Kotak Infak NU).

Program yang dilaunchingkan tahun 2017 di Sragen ini bertujuan untuk memudahkan penghimpunan zakat. Memang terkesan konvensional mengingat sasaran KOIN NU ini adalah masyarakat pedesaan yang belum terbiasa bertransaksi menggunakan layanan transfer bank dan sejenisnya.

Namun inovasi program yang sifatnya konvensional ini ternyata mendapat respon masyarakat dengan sangat baik. Terbukti dengan adanya rangkaian kirab KOIN NU selama tiga bulan di Pulau Jawa, NU-Care LAZISNU mampu mengumpulkan ZIS senilai Rp. 1,8M.[42]

Bentuk lain respon NU sebagai *Islamic civil society* dengan kebijakan pengelolaan zakat nasional yang ada yaitu dengan mendirikan PST (Pusat Studi Zakat) di kampus-kampus. Salah satu contohnya peresmian PSZ di Program Studi Ekonomi Islam Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Islam Nahdlatul Ulama (UNISNU) Jepara, Jawa Tengah pada Senin 7 Oktober 2019 yang berlangsung pada acara pelatihan manajemen amil zakat oleh Jaringan Pengelola Zakat Infak dan Sedekah (JPZIS).[43]

Pendirian PSZ tersebut merupakan salah satu bentuk kerjasama NU-Care LAZISNU dengan UNISNU. UNISNU memberikan laporan ke NU Care-LAZISNU terkait pendampingan dalam pendayagunaan zakat produktif. Bagaimana strategi pendayagunaan zakat produktif , manajemen hingga pendampingan mustahik dalam

---

[42] *Annual Report NU Care LAZISNU 2019, 1- 33.*

[43] Nurjamal, "Pusat Studi Zakat Kini Hadir di UNISNU," artikel diakses pada tangga 16 Oktober 2019 dari https://www.gomuslim.co.id/read/news/2019/10/07/15116/-p-pusat-studi-zakat-kini-hadir-di-unisnu-p-.html

pendayagunaan zakat menjadi salah satu concern kajian zakat di PSZ.[44]

Aan Zainul Anwar selaku Ketua Pusat Studi Zakat sekaligus Kaprodi Ekonomi Islam UNISNU menyambut baik berdirinya PSZ dengan mengatakan PSZ hadir sebagai upaya mengoptimalkan pendayagunaan zakat melalui analisis, riset atau pengkajian zakat kontemporer. PSZ tersebut nantinya sebagai pusat literasi dan referensi terkait zakat kontemporer. Lebih lanjut Aan Zainul Anwar menyebutkan PSZ melibatkan mahasiswa, khususnya yang melakukan riset mengenai zakat yang bisa dijadikan sebagai naskah akademis.[45]

Walaupun penerapan manajemen ISO 9001:2015 baru dilakukan pada tahun 2016, NU Care– LAZISNU telah memperlihatkan hasil kerja yang nyata. Salah satu indikatornya adalah perolehan dana ZIS yang dikelola oleh NU Care – LAZISNU meningkat sangat signifikan. Pada periode 2005 – 2010, perolehan rata-rata dana ZIS nya sebesar Rp. 900.000.000,- per tahun. Kemudian, pada periode 2010 – 2015, perolehan rata-rata dana ZIS yang dikelola adalah Rp. 6,5 Milyar/tahun. Dan pada tahun 2016 saja setelah pemberlakukan ISO 9001:2015 perolehan dana ZIS NU Care– LAZISNU mencapai Rp. 59 Milyar.[46]

---

[44] Nurjamal, "Pusat Studi Zakat Kini Hadir di UNISNU…," https://www.gomuslim.co.id/read/news/2019/10/07/15116/-p-pusat-studi-zakat-kini-hadir-di-unisnu-p-.html akses 16 Oktober 2019.

[45] Nurjamal, "Pusat Studi Zakat Kini Hadir di UNISNU…," https://www.gomuslim.co.id/read/news/2019/10/07/15116/-p-pusat-studi-zakat-kini-hadir-di-unisnu-p-.html akses 16 Oktober 2019.

[46] Nu Care –LAZISNU Annual Report 2016, 15-18.

Laporan fundraising NU-Care LAZISNU beberapa tahun terakhir sebagai berikut[47]:

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|
| PENGHIMPUNAN | 1.747.458.837 | 59.926.187.120 | 200.311.297.875 | 294.859.161.476 |
| PENYALURAN | 1.284.777.510 | 57.452.358.091 | 192.347.152.444 | 286.298.761.298 |

Tujuan nyata berbagai transformasi yang dilakukan NU-Care LAZISNU menjawab tantangan internal maupun eksternal lembaganya adalah bersama-sama dengan pemerintah mewujudkan Indonesia yang sejahtera, baik ekonomi, kesehatan maupun pendidikan.[48] Di sinilah NU-Care LAZISNU memposisikan dirinya sebagai *islamic civil society* yang berperan penting dalam menjalin kerja sama dengan negara, yaitu menjadi mitra pemerintah (*balancing power)* sekaligus sebagai kekuatan yang melengkapi (*complement power*) berbagai agenda-agenda pembangunan nasional negara, salah satunya dalam upaya penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Memang, tanggung jawab utama pengentasan kemiskinan adalah pemerintah sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang 1945 pasal 34. Namun demikian, NU sebagai *Islamic civil society* juga memiliki tanggung jawab moral sebagai wujud implementasi nilai-nilai ajaran Islam untuk membantu pemerintah mengentaskan kemiskinan khususnya melalui ajaran berzakat sebagai salah satu rukun Islam.

Zakat di masa Islam klasik terbukti mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat bahkan menjadikannya sebagai sistem ekonomi yang modern di masanya. Dalam konteks inilah umat Islam sekarang senantiasa diberikan tantangan mampu mengejawantahkan

---

[47] Diakses pada tanggal 19 Mei 2020 dari https://nucare.id/annual-report

[48] *Annual Report LAZISNU 2016.*

ajaran-ajaran agama Islam agar senantiasa relevan dengan berbagai tantangan zamannya, tak terkecuali dengan ajaran zakat. Muslim tradisionalis Indonesia dalam upayanya mewujudkan cita-cita masyarakat muslim yang ideal telah menunjukkan berbagai kiprahnya di berbagai sektor kehidupan masyarakat dengan dukungan NU-Care LAZISMU sebagai motor penggerak utamanya.

## B. Respon Muhammadiyah terhadap Kebijakan Zakat Nasional

Kiprah nyata Muhammadiyah terbukti dari umurnya yang lebih satu abad dengan ratusan amal usahanya membuktikan dua hal: pertama, Muhammadiyah mampu menyesuaikan diri dengan perubahan dan situasi sejarah. Muhammadiyah mampu *survive* melewati lima generasi rezim: kolonial Belanda, kolonial Jepang, Orde Lama, Orde Baru dan Era Reformasi. Kedua, Muhammadiyah mampu eksis dan terus memberikan sumbangsih nyata dalam kehidupan masyarakat bangsa Indonesia.[49] Ini menunjukkan bahwa *civil society* tersebut bermanfaat bagi masyarakat dan bangsa Indonesia.

Muhammadiyah dalam mengaktualkan ajaran-ajaran Islam bukan sekedar sebagai tuntunan amal ibadah belaka, melainkan juga sebagai solusi dalam menyelesaikan persoalan konkrit empiris yang dihadapi umat Islam Indonesia.

Hal tersebut salah satunya tercermin dalam pernyataan pikiran Muhammadiyah dalam Muktamar satu abad Yogyakarta pada 3-8 Juli 2010. Dalam muktamar tersebut Muhammadiyah menyatakan mengenai masyarakat yang dicita-citakan yakni masyarakat Islam yang sebenar-benarnya. Dalam al-Qur'an masyarakat Islam yang diidealisasikan

---

[49] Amin Abdullah, *Masyarakat Sipil yang Islami dan BerkeIndonesiaan*, (Ciputat: Al-Wasat Publishing House dan Civil Islamic Institute, 2011), h. xviii.

sebagai perwujudan khaira ummah (masyarakat utama) yang memiliki posisi dan peran *ummatan wasathan* (umat pertengahan) dan *syuhada 'ala al-nas* (pelaku sejarah) dalam kehidupan manusia.[50]

Muhammadiyah sebagai *Islamic civil society* diharapkan mampu berfungsi menjaga nilai-nilai keadilan, keterbukaan dan kesetaraan dengan cara melindungi kehidupan sosial dari intervensi dan eksploitasi kekuasaan maupun dari kompetensi pasar. Dengan demikian, Muhammadiyah secara idealis semakin dekat pada cita-cita terwujudnya masyarakat sipil yang Islami sekaligus berke-Indonesiaan.

Upaya mewujudkan cita-cita masyarakat sipil yang Islami oleh Muhammadiyah didukung banyak jaringan organisasinya, termasuk LAZISMU sebagai sebagai salah satu lembaga dalam Muhammadiyah yang mencoba menerjemahkan visi misi Muhammadiyah dan Khittah Muhammadiyah 2015-2020. Salah satu Khittah Muhammadiyah 2015-2020 yang menjadi landasan Muhammadiyah adalah pemberdayaan keluarga dan komunitas serta partisipasi dalam agenda kebangsaan dan kemanusiaan universal.[51]

Rumusan program utama Muhammadiyah antara lain: mengembangkan fungsi pengelolaan ZIS Muhammadiyah yang profesional, transparan, akuntabel, dan produktif sesuai dengan prinsip-prinsip Islam dan kemanusiaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemaslahatan umat.[52]

---

[50] Sudibyo Markus, *Muhammadiyah sebagai Mainstream Civil Society, Masyarakat Sipil yang Islami dan BerkeIndonesiaan*, (Ciputat: Al-Wasat Publishing House dan Civil Islamic Institute, 2011), h. 1.

[51] Rencana Strategis Lembaga Amil Zakat Infak dan Shadaqah Muhammadiyah 2015-2020, 15.

[52] Tanfidz Muktamar Muhammadivah ke-47. 2015. 44.

LAZISMU merupakan lembaga amil zakat infak sedekah Muhammadiyah. Lembaga nirlaba tingkat nasional ini berkhidmat dalam pemberdayaan masyarakat melalui pemberdayaan produktif dana ZIS, wakaf, maupun dana sosial kedermawanan lainnya baik dari perseorangan, lembaga, perusahaan maupu instansi lainnya.

Latar belakang berdirinya LAZISMU ada dua faktor. Pertama, fakta Indonesia yang masih berselimut kemiskinan, meluasnya kebodohan, dan indeks pembangunan manusia yang masih sangat rendah. Kesemuanya itu berefek pada lemahnya tatanan keadilan sosial. Faktor kedua yaitu zakat dipandang mampu sebagai instrumen yang berkontribusi dalam mewujudkan keadilan sosial, mendorong pembangunan manusia dan mengentaskan kemiskinan.[53] Fungsi ini dapat berjalan bila potensi zakat mampu tergali dan terkelola dengan baik sehingga berdampak signifikan bagi berbagai persoalan bangsa dan membangun kemaslahan umat.

Dalam konteks membangun kemaslahatan umat, LAZISMU berupaya membangun relevansi program-program Muhammadiyah dengan program-program masyarakat internasional melalui kerangka kerja SDGs (*Sustainable Development Goals*) dengan berpijak kepada landasan normatif kerangka 8 asnaf zakat yang dirumuskan dalam al-Qur'an dan as-Sunah guna membumikan Islam sebagai rahmatan lil alamin.[54]

Berdirinya LAZISMU dimaksudkan sebagai institusi pengelola zakat dengan manajemen modern sehingga menjadi bagian dari penyelesai masalah (*problem solver*) bagi berbagai persoalan bangsa dan tantangan negara. Pada awal berdirinya di tahun 2002, LAZISMU dikukuhkan oleh Prof. Dr. HA.

---

[53] Rencana Strategis Lembaga Amil Zakat Infak dan Shadaqah Muhammadiyah 2015-2020, 15.

[54] Rencana Strategis Lembaga Amil Zakat Infak dan Shadaqah Muhammadiyah 2015-2020, 15.

Syafii Ma'arif, MA selaku Ketua Umum PP Muhammadiyah. LAZISMU juga dikukuhkan sebagai Lembaga Amil Zakat Nasional melalui SK Menteri Agama No.457/21 November 2002.

Perubahan regulasi zakat dari Undang-Undang nomor 38 Tahun 1999 ke regulasi no 23 Tahun 2011, berlakunya PP No. 14 Tahun 2014 dan KMA no 333 tahun 2015 mendapat respon positif dari LAZISMU dengan melakukan penyesuaian terhadap berbagai regulasi yang berlaku tersebut. Hal ini terlihat salah satunya dengan penataan kembali organisasi LAZISMU dalam satu kesatuan lembaga yang terintegrasi dengan tetap mengakomodir kultur yang telah berjalan di lingkungan Persyarikatan.[55]

LAZISMU melakukan verifikasi organisasinya menyesuaikan berbagai regulasi baru hingga dikukuhkan sebagai LAZ Nasional melalui SK Menteri Agama RI Nomor 370 Tahun 2016. LAZISMU sebagai lembaga filantropi Muhammadiyah yang telah mengalami evolusi pengelolaan zakat selama puluhan tahun.[56]

Zakat di Muhammadiyah sebelum menggunakan brand LAZISMU, pada umumnya dikelola oleh unit-unit khusus menggunakan berbagai nomenklatur. Salah satu unitnya yang cukup tua adalah Bapelurzam sebagai lembaga zakat Muhammadiyah di Kendal.[57]

Berbagai nomenklatur zakat persyarikatan Muhammadiyah tersebut sesuai regulasi akhirnya berevolusi menjadi satu menjadi LAZISMU pada 2002. Hingga

---

[55] Rencana Strategis Lembaga Amil Zakat Infak dan Shadaqah Muhammadiyah 2015-2020, 16.

[56] Rencana Strategis Lembaga Amil Zakat Infak dan Shadaqah Muhammadiyah 2015-2020, 16.

[57] Wawancara Edi Surya LAZISMU pada 28 November 2019 selaku Direktur Operasional LAZISMU di Gedung Lazismu, Jakarta Pusat.

sekarang, LAZISMU telah mengalami beberapa periode dan pergantian pimpinan.

Pertama, periode perintisan LAZISMU(2000-2005) oleh Din Syamsudin selaku Pimpinan Pusat Muhammadiyah menjadi inisiator berdirinya LAZISMU sehingga beliau sendiri sekaligus sebagai Ketua LAZISMU. Pada masa ini LAZISMU masih dalam tahap perkenalan diri ke publik. Agenda utama periode perintisan adalah mengajak masyarakat yang berpenghasilan lebih agar bersemangat menyalurkan ZIS melalui lembaga zakat.

Di periode pertama kepemimpinan LAZISMU ini, berbagai tingkatan organisasi Muhammadiyah baik tingkat wilayah, daerah, cabang memiliki lembaga zakat dengan berbagai nama yang berbeda-beda. Misalnya: BAZIS Muhammadiyah, LAZ Muhammadiyah, BAPELURZAM, LAZIS Muhammadiyah dsb.

Kedua, periode pengembangan jejaring (2005-2015) dengan pimpinan Drs. Hajriyanto Y. Tohari berupaya membangun jejaring dengan LAZISMU yang berada di daerah-daerah. Berbagai daerah mulai tertarik mendirikan lembaga serupa dengan nama sesuai dengan izin PP Muhammadiyah. Pada periode ini LAZISMU semakin dikenal masyarakat luas dan sering tampil berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan perzakatan Indonesia.

Ketiga, periode penguatan tata kelola zakat (2015 – sekarang) dengan pimpinan Hilman Latief, Ph.D. Pada periode ini jejaring LAZISMU semakin luas di berbagai daerah sehingga mendorong adanya perombakan di berbagai aspek dan mendorong terbangunnya tata kelola dan budaya organisasi yang lebih baik. Tujuannya tidak lain untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat.

Pada masa perombakan ini, LAZISMU berupaya dibangun dengan membuat dan menetapkan berbagai pedoman dan panduan kelembagaan termasuk membangun sistem manajemen informasi berbasis digital yang lebih

bersahabat baik bagi muzaki, mustahik dan mitra LAZISMU dalam dan luar persyarikatan.

Hilman Latief selaku Ketua Umum Lazismu melakukan konsolidasi nasional, melengkapi struktur organisasi sesuai dengan adanya Badan Pengawas dan Dewan Syariah. Ini menujukkan respon LAZISMU yang adaptif terhadap regulasi pemerintah sehingga selain taat syariat juga taat asas dalam memenuhi pertanggung jawaban publik.[58]

Termasuk merespon dengan positif terhadap Perbaznas dengan membuat berbagai program unggulan dengan taq line "Aksi Bersama untuk Sesama". Program –program LAZISMU menjangkau baik di wilayah pedesaan, perkotaan, hingga pesisir di berbagai daerah di Indonesia, dan memberikan perhatian terhadap masalah kesenjangan pembangunan wilayah terluar, terpencil, dan tertinggal (3T) yang sebagian besar di wilayah Indonesia Timur. [59]

Di periode penguatan tata kelola internal 2015-2020 ini, LAZISMU merumuskan kebijakan renstra yang merupakan penerjemahan dari visi Muhammadiyah 2020. Arah kebijakan Lazismu berdasar Tanfidz Muktamar Muhammadiyah ke-47 di Makassar tentang visi pengembangan LAZISMU yaitu berkembangnya fungsi pengelolaan zakat, infak, dan sedekah Muhammadiyah yang profesional, transparan dan produktif, yang akuntabilitasnya sesuai dengan prinsip-prinsip Islam dan kemanusiaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemaslahatan umat.[60]

---

[58] Wawancara Hilman Latief selaku Direktur Ekesekutif Lazismu pada 29 September 2019 di Gedung PP Muhammadiyah Yogyakarta.

[59] Rencana Strategis Lembaga Amil Zakat Infak dan Shadaqah Muhammadiyah 2015-2020, 17.

[60] Rencana Strategis Lembaga Amil Zakat Infak dan Shadaqah Muhammadiyah 2015-2020. 35.

Tujuan renstra Lazismu ada tiga hal: pertama, menciptakan transformasi (perubahan cepat ke arah kemajuan), sistem organisasi dan jaringan yang maju, profesional dan modern; kedua, mengembangkan gerakan dan sistem amal usaha yang berkualitas utama dan mandiri bagi terciptanya kondisi dan faktor-faktor pendukung terwujudnya masyarakat Islam yang sebenarnya, dan ketiga, berkembangnya peran strategis Muhammadiyah dalam kehidupan umat, bangsa, dan global.[61]

Penentuan sasaran kebijakan dan program-program LAZISMU didasarkan pada prinsip-prinsip Islam dalam pengelolaan zakat, khususnya rumusan mengenai pelaksanaan fikih zakat yang tercantum dalam Himpunan Putusan Tarjih Muhammadiyah.

Sasaran program LAZISMU mengacu pada delapan kelompok asnaf seperti yang tercantum dalam QS Al-Taubah:60. Dalam penjabaran teknisnya, sasaran kegiatan zakat dan penyaluraanya melalui berbagai program LAZISMU tersebut membidik sasaran berbagai komunitas: komunitas kelas atas, kelas menengah, kelas bawah, kelompok marjinal, komunitas virtual hingga komunitas khusus (komunitas berdasar kesamaan hobby, penyandang disabilitas, maupun kelompok khusus dalam menyelesaikan persoalan-persoalan akibat diskriminasi, kekerasan, pelecehan, dan korban sosial).[62]

Selain itu, rujukan penentuan sasaran program LAZISMU juga mengacu pada data-data BPS, TNP2K,

[61] Rencana Strategis Lembaga Amil Zakat Infak dan Shadaqah Muhammadiyah 2015-2020, 35.

[62] Rencana Strategis Lembaga Amil Zakat Infak dan Shadaqah Muhammadiyah 2015-2020, 35.

pemerintah daerah, perguruan tinggi, LSM, dan sebagainya yang sekaligus dapat menjadi mitra LAZISMU.[63]

Program utama aksi layanan Lazismu terangkum dalam 6 program sebagai berikut[64]:

| No | Program | Deskripsi |
|---|---|---|
| 1. | Ekonomi | Program yang diarahkan untuk mendorong kemandirian dan meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan serta semangat kewirausahaan melalui kegiatan ekonomi dan pembentukan usaha yang halal dan memberdayakan. |
| a. | Tani Bangkit | Program pemberdayaan petani melalui sistem pertanian terpadu dan ramah lingkungan. Pimpinan Pusat Muhammadiyah bekerja sama dengan MPM (Majelis Pemberdayaan Masyarakat) membentuk pelatihan, pendampingan, dan penyediaan pupuk. Program ini pada tahun 2018 dilaksanakan di Bandung (30 petani) dan Klaten (80 petani). |
| b. | Peternakan Masyarakat Mandiri | Program pemberdayaan peternak dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas harga ternak dan memiliki daya saing . |

[63] Rencana Strategis Lembaga Amil Zakat Infak dan Shadaqah Muhammadiyah 2015-2020, 36.

[64] Rencana Strategis Lembaga Amil Zakat Infak dan Shadaqah Muhammadiyah 2015-2020, 38. Lihat Juga Laporan Tahunan LAZISMU 2018, 25-40.

| | | |
|---|---|---|
| | | Program ini merupakan kerja sama Lazismu dengan MPM PP Muhammadiyah. Program ini pada tahun 2018 dilaksanakan pada peternak sapi Gunung Kidul, peterak kambing di Wonosobo dan pembuatan pakan ternak di Lampung. |
| c. | 1000 UMKM | Program pemberdayaan ekonomi melalui pemberian modal usaha (kepada gharimin/terlilit hutang) dan penguatan usaha dengan skema kemitraan. Pada tahun 2018, program ini telah memberikan bantuan modal usaha kepada 16 orang dan 2 pesantren. |
| 2. | Sosial Dakwah: bedah rumah, pengiriman dai, bantuan muallaf | Program yang diarahkan untuk meningkatkan layanan sosial Islam untuk menjangkau kelompok masyarakat rentan baik di daerah miskin perkotaan maupun di daerah-daerah terpencil dengan semangat dakwah Islam. |
| 3. | Kemanusiaan: pengiriman bantuan bencana, pelatihan kesiapsagaan bencana, rumah kemanusiaan (*wire house*) | Program yang diarahkan untuk penanggulangan bencana dan misi kemanusiaan, baik dalam bentuk kesiapsiagaan bencana, tanggap darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi yang dilakukan secara sistematik dan melibatkan mitra internal Muhamamdiyah dan eksternal. |
| | MDMC | Respon Lazismu terhadap |

| | | |
|---|---|---|
| | (*Muhammadiyah Disaster Management Center*) | bencana yang terjadi di tanah air |
| 4. | Kesehatan: layanan kesehatan, penyuluhan kesehatan, layanan ambulance | Program yang diarahkan untuk meningkatkan layanan di bidang kesehatan masyarakat, khususnya di kalangan keluarga kurang mampu melalui tindakan kuratif maupun tindakan preventif (berupa penyuluhan) maupun kampanye. |
| | IMC (Indonesia Mobile Clinic) | Layanan kesehatan LAZISMU bagi masyarakat miskin di wilayah DKI Jakarta, bekerja sama dengan majelis Pembinaan Kesehatan Umum (MPKU) dan RSI Jakarta Pondok Kopi |
| 5. | Lingkungan: sanitasi dan air bersih | Program yang diarahkan untuk memelihara lingkungan dan sumber daya alam serta serta pemanfaatannya secara bijaksana dan mendorong keberlanjutan alam sebagai sumber penghidupan masyarakat. |
| 6. | Pendidikan: beasiswa sang surya, beasiswa mentari, dan save our school. | Program yang diarahkan untuk meningkatkan sumber daya manusia dan kader-kader keumatan dan kebangsaan melalui kegiatan pendidikan, penyediaan beasiswa, pelatihan guru, dan memperkuat peran strategis fasilitas pendidikan, baik di tingkat Sekolah Dasar, menengah dan perguruan tinggi. |

Selain terangkum dalam 6 hal di atas, LAZISMU juga menyelenggarakan program Qurban yang dikemas dalam dua macam: Rendang-MU (untuk kurban dengan distribusi dalam bentuk kaleng) dan Pequrban (distribusi hewan kurban tanpa dikalengkan dahulu). Pengemasan yang berbeda dalam distribusi kurban ini merupakan salah satu strategi dalam meningkatkan minat masyarakat untuk berkurban melalui LAZISMU.

Dalam menjalankan berbagai program kerjanya, LAZISMU menggunakan 4 macam strategi pendekatan yaitu: karitatif, pengembangan, pemberdayaan dan advokasi.

Pendekatan karitatif merupakan pelayanan sosial yang dilakukan kepada kelompok masyarakat penerima manfaat dalam rangka meringankan beban hidup sementara. Hal ini dilakukan LAZISMU dengan cara memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok dan mencoba menyelesaikan gejala-gejala yang dihadapi masyarakat.

Pendekatan pengembangan yaitu bantuan yang dilakukan kepada kelompok masyarakat penerima manfaat dalam rangka mempercepat proses penyelesaian masalah-masalah yang mereka hadapi dengan memberikan skema-skema pembiayaan khusus untuk pengembangan usaha atau kegiatan yang sedang atau sudah ditekuni.

Pendekatan pemberdayaan yaitu bantuan yang diberikan berupa skema-skema yang mencerahkan dan memotivasi kelompok masyarakat penerima manfaat untuk mampu mengambil inisiatif melakukan perubahan ke arah yang lebih baik.

Pendekatan advokasi yaitu pendampingan yang dilakukan kepada kelompok masyarkat penerima manfaat dalam memperjuangkan hak-hak mereka yang hilang akibat ketimpangan kebijakan politik yang tidak adil.

Keseluruhan program kerja LAZISMU pada periode 2015-2020 diarahkan selaras dengan capaian-capaian

pembangunan yang dirumuskan pemerintah maupun masyarakat internasional. Capaian yang dirumuskan pemerintah mencakup program-program nasional pemerintah di bidang ekonomi, sosial, budaya, kesehatan dan lingkungan. Sedangkan capaian yang dirumuskan masyarakat internasional mencakup SDG-s dengan memberikan prioritas kepada kepada beberapa tujuan dari 17 tujuan atau sasaran SDG-s.[65]

Gabungan capaian program pemerintah maupun masyarakat internasional tersebut menjadi rumusan LAZISMU beserta Majelis, lembaga dan Ortonom Muhammadiyah dalam mencapai apa yang disebut tujuan pembangunan berkelanjutan Muhammadiyah/Aisyiyah atau M-SDGs (Muhammadiyah-Aisyiyah Suistainable Development Goals) sampai 2030.

---

[65]Adapun 17 tujuan SDGs mencakup: 1. Tanpa kemiskinan, 2. Tanpa kelaparan, 3. Kesehatan yang baik dan kesejahteraan, 4. Pendidikan berkualitas, 5. Mencapai kesetaraan gender, 6.Menjamin ketersediaan air bersih dan sanitasi, 7. Menjamin akses terhadap sumber daya energi yang terjangkau, tepercaya , berkelanjutan dan modern, 8. Mendukung pertumbuhan ekonomi dan pekerjaan yang layak, 9. Membangun infrastruktur industri yang mendoronginovasi, 10.Mengurangi kesenjangan, 11.Membangun kota-kota dan pemukiman yang berkualitas, aman dan berkelanjutan, 12.Menjamin keberlangsungan konsumsi dan pola produksi yang bertanggung jawab, 13. Bertindak cepat untuk memerangi perubahan iklim dan dampaknya, 14. Melestarikan dan menjaga keberlangsungan laut dan kehidupan sumber daya laut untuk perkembangan yang berkelanjutan, 15.Melindungi keberlangsungan ekosistem darat, 16. Membangun institusi peradilan yang kuat dan kedamaian, 17.memperkuat kemitraan global untuk pembangunan berkelanjutan. Lihat dalam Rencana Strategis Lembaga Amil Zakat Infak dan Shadaqah Muhammadiyah 2015-2020. 40-41.

## C. Komparasi Respon NU-Care LAZISNU dan LAZISMU terhadap Kebijakan Zakat Nasional

Mas'udi pernah menyatakan ada perbedaan mendasar tata kelola zakat di tangan kaum tradisionalis dan kaum modernis. Menurutnya kelompok tradisionalis memberikan kepatuhannya pada ajaran agama melalui perantara otoritas personal yang melekat pada tokoh ulama atau kyai. Di sisi lain, kelompok modernis menyalurkan kepatuhannya pada ajaran agama melalui perantara berupa otoritas impersonal yang ada pada institusi atau organisasi.[66]

Bagaimana halnya dengan praktik pengelolaan zakat oleh LAZISMU yang identik dengan kaum modernis dibandingkan praktik pengelolaan zakat oleh NU-Care LAZISNU yang biasa disebut sebagai kalangan tradisionalis akan terlihat setidaknya dalam tabel berikut ini:

[66] Mas'udi, Masdar F, *Agama Keadilan Risalah Zakat Pajak dalam Islam*, (Jakarta: P3M, 1993), h. 220.

| No | Bidang | LAZISMU | Nu-Care LAZISNU |
|---|---|---|---|
| 1. | Kelembagaan | LAZ berbasis ormas yang tidak lepas dari struktur Muhammadiyah sehingga berkewajiban memberikan pertanggungjawaban secara internal ke PP Muhammadiyah dan eksternal ke BAZNAS. | LAZ berbasis ormas yang tidak lepas dari struktur NU (Nahdlatul Ulama) sehingga berkewajiban memberikan pertanggung jawaban secara internal ke PBNU dan eksternal ke BAZNAS. |
| | Susunan Pengurus Pusat | Susunan LAZISMU Pusat: Dewan Syariah (1 ketua dan 5 anggota); Badan Pengawas (1 ketua & 4 anggota); Badan Pengurus (1 ketua & 4 wakil ketua), 1 sekretaris 1 & 3 wakil sekretaris; Badan Eksekutif terdiri atas:Direktur Utama, Direktur Keuangan, Direktur Pendayagunaan dan Pendistribusian, Direktur Fundraising & | Susunan NU–Care LAZISNU; 6 Dewan Penasihat, 1 Ketua dan 9 wakil ketua, 1 sekretaris dan 3 wakil sekretaris, 1 bendahara dan 4 wakil bendahara. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Kerjasama, Direktur Kelembagaan & HRD | |
| 2. | Sumber Daya Amil | Menyelenggarakan program amil camp untuk peningkatan kapasitas amil dan mengikuti sertifikasi amil sesuai regulasi | Menyelenggarakan madrasah amil untuk peningkatan kapasitas amil dan mengikuti sertifikasi amil sesuai dengan ketentuan regulasi |
| 3. | Program | 6 pilar program LAZISMU; ekonomi, sosial dakwah, kemanusiaan, kesehatan, lingkungan dan pendidikan | 9 Saka Kampung Nusantara: sosial keagamaan, kebencanaan, kesehatan, pendidikan, |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | ekonomi, hukum HAM & kemanusiaan, budaya &pariwisata, SDA & pengolahan, lingkungan hidup &energi |
| 4. | Keuangan dan Aset | Audit internal dan eksternal. Mendapat award sebagai LAZ Nasional dengan laporan keuangan terbaik 2019 | Audit internal dan eksternal |
| 5. | Fundraising | Penghimpunan zakat meningkat, pertumbuhan database muzaki | Penghimpunan zakat meningkat, pertumbuhan database muzaki |
| 6. | Kerjasama | Kerja sama dengan mitra, lembaga, organisasi internal dan eksternal Muhammadiyah; kerja sama dengan pemerintah dan swasta | Kerja sama dengan lembaga, organisasi badan otonom NU secara internal dan eksterna; kerja sama dengan pemerintah dan swasta |
| 7. | Jaringan | | Jaringan NU-Care LazisNu meliputi 12 negara, 34 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | Provinsi dan 376 Kab/Kota |

# BAB V
# PERAN *ISLAMIC CIVIL SOCIETY* DALAM KEBIJAKAN PENGELOLAAN ZAKAT YANG DEMOKRATIS DI INDONESIA

Sejarah pengelolaan zakat nasional berdinamika mengikuti perubahan konteks sosial politik yang mengikutinya. Mulai dari pra kemerdekaan hingga sekarang, *Islamic civil society* memiliki peran dalam mewarnai perkembangan dunia zakat nasional. Peran yang diemban pun sifatnya tidak kaku.

Dari awal berdirinya hingga sekarang, Muhammadiyah dan NU menggerakkan aktivitas organisasinya melalui dukungan dana filantropi. NU dan Muhammadiyah mengisi peran-peran pengelolaan zakat yang saat itu belum terisi. Hingga zakat akhirnya memiliki legalitas payung hukum di Indonesia, menjadikan peran keduanya berubah menjadi penyeimbang dan mitra pemerintah dalam mengelola zakat nasional. Dinamika perubahan peran *Islamic civil society* inilah yang membuat proses demokratisasi berjalan.

Demokratisasi yang sehat mensyaratkan adanya kekuatan penyeimbang sehingga tidak ada kekuasaan dominan yang bisa mengarah ke otoritarianisme. Sudah seharusnya peran lembaga zakat masyarakat sipil dalam hal ini LAZISMu dan NU Care LAZISNU menjadi bagian yang diakomodir secara lebih luas dalam regulasi zakat nasional. Di bab V, inilah yang menjadi fokus pembahasan tulisan.

## A. Pentingnya Sinergi antar Aktor Zakat dalam Konteks Pembangunan Nasional

Dinamika sosial politik nasional membawa perubahan tata kelola zakat nasional. Zakat yang semula dikelola tanpa payung hukum di masa awal kemerdekaan hingga orde baru menjadi lebih kuat posisinya setelah keluarnya Undang-

Undang Nomor 38 Tahun 1999 pada masa Presiden BJ. Habibie dan Menteri Agama Malik Fajar. Dalam Undang-Undang tersebut memberikan kewenangan kepada amil bentukan pemerintah (BAZ) maupun amil bentukan masyarakat sipil (LAZ) untuk mengelola zakat.

Namun demikian, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 belum mampu menegaskan kewajiban zakat sebagai suatu kewajiban. Hal ini berupaya disempurnakan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011. Pergantian regulasi zakat ini tentu saja membawa beberapa perubahan dalam tata kelola zakat nasional.

Salah satu poin utama yang ingin diperbaiki dalam regulasi Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 yaitu pengelolaan zakat oleh BAZ dan LAZ yang semula berjalan sendiri-sendiri berupaya diintegrasikan dalam satu koordinasi di bawah BAZNAS.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 mengamanatkan pengelolaan zakat nasional dilakukan oleh pemerintah (BAZNAS) dan masyarakat (LAZ), dengan BAZNAS sebagai koordinator zakat nasional.[1]

BAZNAS sebagai koordinator zakat nasional mampu menjalankan perannya dalam pendayagunaan zakat melalui sinergi lintas sektor kelembagaan, baik dalam hal pengumpulan maupun pendistribusian zakat.[2] BAZNAS dalam menyalurkan zakat harus mampu mengintegrasikannya dengan program-program pemberdayaan masyarakat.

Mengacu pada regulasi zakat terbaru, peran LAZ adalah membantu BAZNAS dalam melaksanakan fungsi pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. LAZ tingkat nasional dapat membentuk 1 perwakilan di

---

[1] Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Nasional.

[2] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia*, (Jakarta: Pusat Kajian Strategis BAZNAS, 2017), h. 64.

tingkat provinsi, dan LAZ tingkat provinsi dapat membentuk 1 perwakilan di tingkat kabupaten/kotamadya. Untuk membentuk perwakilan tersebut, LAZ harus mengajukan pertimbangan izin kepada BAZNAS Provinsi atau BAZNAS Kabupaten/kotamadya.[3]

Bagaimana halnya dengan LAZ berbasis ormas? Apakah mekanismenya sama dengan LAZ pada umumnya? Mengingat LAZ berbasis ormas sudah memiliki jejaring di tiap-tiap daerah.[4] Lembaga zakat berbasis ormas dalam praktiknya, jauh sebelum keluar regulasi tersebut sudah memiliki banyak jejaring di tiap provinsi, kabupaten/kotamadya bahkan di luar negeri. Aturan tersebut tentu saja terkesan terlalu birokratif. Inilah yang perlu diperhatikan regulasi yang ada.

Menguatnya posisi BAZNAS dengan hierarki dari pusat hingga ke daerah setidaknya juga memperhatikan posisi LAZ berbasis ormas yang juga memiliki jejaring di hampir tiap daerah bahkan di luar negeri. LAZ berbasis ormas dalam hal ini LAZISMU dan NU Care LAZISNU dengan jejaringnya yang sudah ada dan aktif sebelum adanya regulasi terbaru zakat hendaknya perlu diakomodir dan didukung keberadaanya. LAZ berbasis ormas sebagai basis utama gerakan *islamic civil society* perlu diberikan ruang yang luas agar tetap eksis dan menjalankan perannya sebagai kekuatan penyeimbang negara.

Berdasar analisis Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2011 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014

---

[3] Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Nasional. Lihat juga BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia….*, h. 37.

[4] Wawancara pribadi dengan Hilman Latief selaku Direktur Eksekutif Lazismu pada 29 September 2019 di Gedung PP Muhammadiyah Yogyakarta.

dalam pengelolaan zakat di Indonesia terdapat 3 kategori, yaitu: regulator, operator dan regulator-operator.[5]

Regulator zakat merupakan pemangku kepentingan yang memiliki kewenangan mengatur pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan, dan tidak memiliki kewenangan untuk melaksanakan fungsi-fungsi operator. Dalam kategori ini, meliputi Presiden & DPR RI, Kementerian Agama RI (Menteri Agama, Dirjen Bimas Islam, dan Kepala Kanwil Kemenag Provinsi), dan Pemerintahan Daerah (kepala daerah dan DPRD.[6]

Operator zakat merupakan pemangku kepentingan yang hanya memiliki kewenangan untuk melaksanakan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan sesuai dengan ketentuan yang dibuat oleh regulator. Dalam kategori ini, yang dimaksud operator tanpa mempunyai wewenang sebagai regulator adalah LAZ.[7]

Regulator-Operator merupakan pemangku kepentingan yang memiliki kewenangan dua fungsi sekaligus yakni fungsi regulator dan fungsi operator. Dalam kategori ini, regulator-operator adalah BAZNAS, BAZNAS Provinsi, dan BAZNAS Kabupaten/Kota.[8]

LAZ tingkat nasional dapat membuka perwakilan di setiap provinsi dan LAZ tingkat provinsi dapat membuka perwakilan di setiap kabupaten kota. Pembukaan perwakilan LAZ tersebut harus terlebih dahulu mengajukan permohonan rekomendasi izin pembukaan perwakilan LAZ pada wilayah provinsi kepada BAZNAS Provinsi dan perwakilan LAZ pada wilayah kabupaten/kota kepada BAZNAS Kabupaten/Kota.[9]

---

[5] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia….*, h. 44.
[6] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia….*, h. 44.
[7] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia….*, h, 44.
[8] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia….*, h, 44.
[9] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia…..* h. 45.

Upaya integrasi zakat nasional di bawah BAZNAS tentu saja tidak mampu berjalan dengan baik tanpa dukungan dan sinergi dari semua stoke holder zakat. BAZNAS selaku koordinator zakat nasional merancang AZI (Arsitektur Zakat Nasional) lima tahun ke depan (2017-2022). AZI memudahkan upaya integrasi lintas sektor dan lintas otoritas. Misalnya: integrasi dengan otoritas perbankan, otoritas perpajakan, otoritas budgeting, otoritas pemetaan kependudukan, otoritas penanganan kesejahteraan sosial, otoritas penanganan fakir miskin, otoritas koperasi dan usaha kecil menengah, hingga otoritas perlindungan pekerja maupun lainnya.[10]

1. Sinergi Program Kerja Menuju Kesejahteraan Masyarakat

Banyaknya lembaga zakat di Indonesia baik pemerintah maupun lembaga zakat inisiasi *civil society* tentu dengan berbagai ragam karakter dan ciri khasnya masing-masing. Perbedaan yang ada bukan menghilangkan melainkan saling mengukuhkan.

Dibalik perbedaan terdapat landasan kesamaan atau meminjam istilah Heraclitus sebuah "harmoni tersembunyi". *Opposition brings concord out of discord comes the fairest harmony*.[11] Oposisi membawa kerukunan. Di luar berbagai perbedaan memunculkan harmoni yang indah. Di sinilah pentingnya kehadiran *Islamic civil society* yang dalam konteks pengelolaan zakat yaitu LAZ sebagai mitra sekaligus

---

[10] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia….*, h, 7.

[11] Harmoni yang tersembunyi dalam pandangan Heraclitus diibaratkan sebagai sebuah busur panah yang sekilas tampak diam. Namun sebenarnya di dalamnya terdapat gaya aksi-reaksi yang seimbang. Jika kita menggunting tali busur maka respons yang terjadi adalah sebuah hentakan keras (mental). Sebaliknya, busur panah yang longgar justru tidak mampu melontarkan panah. Lihat Wheelwright, P. Heraclitus, *Princeton*, (NJ: Princeton University Press, 1959), h. 126.

penyeimbang bagi keberadaan BAZNAS agar tercipta pengelolaan zakat yang demokratis.

Fungsi LAZ sebagai *chek and balance* (pengawas dan penyeimbang) bagi keberadaan fungsi dan peran BAZNAS sehingga tercipta tata kelola zakat yang demokratis. Demikian juga halnya dengan BAZNAS bagi LAZ. Hal ini mengingat akar historis pengelolaan zakat tidak lepas dari peran LAZ hingga mendorong kelahiran BAZNAS.

Perbedaan-perbedaan antar lembaga zakat bila tidak dapat dikelola dengan baik maka akan rawan menimbulkan konflik atau pertentangan. Namun di sisi lain dengan adanya perbedaan tersebut akan mampu menjadi suatu sinergi yang sangat potensial bagi pembangunan zakat nasional dan tercapainya tujuan zakat bagi kemaslahatan umat. Dengan syarat bila mampu mengelola berbagai perbedaan tersebut dengan baik. Hanum menyebut pengelolaan zakat Indonesia antara potensi dan kontestasi. Sepanjang keduanya dikelola dengan baik akan mampu sebagai instrumen dalam merajut maslahat zakat yang lebih luas bagi umat.[12]

2. Zakat sebagai Bagian dari Pembangunan Nasional

Zakat merupakan ibadah yang berdimensi sosial sehingga memiliki peran strategis dalam pembangunan nasional khususnya dalam meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

Indonesia berdasar survey merupakan negara yg memilik tingkat kedermawanan tertinggi. Indonesia memiliki modal sosial yang memadai dibandingkan negara-negara lain.[13]Ini merupakan suatu potensi positif bagi peningkatan optimalisasi capaian zakat nasional.

---

[12] Hanum, Khuzaifah, Praktik Zakat di masa Pasca Reformasi: Zakat Management Training, zoom meeting,

[13] Fuad Nasar.Talk Show Romidi Karnawan dengan Narasumber Fuad Nasar, Koordinasi OPZ Menanggulangi Covid-19,

Salah satu tantangan dalam integrasi zakat nasional di bawah koordinasi BAZNAS adalah belum optimalnya sinkronisasi antara program penyaluran zakat dengan program pengentasan kemiskinan pemerintah.[14]

Penandatanganan MOU BAZNAS dengan Bappenas pad 2017 mengenai tujuan pembangunan global yang berkelanjutan (SDGs) dengan masuknya program pendistribusian BAZNAS ke dalam Rencana Aksi Nasional (RAN).[15] Tindak lanjut MOU tersebut adalah bagaimana pengumpulan dan pendistribusian zakat dapat disinkronkan dengan capaian target dan indikator dalam SDGs yang salah satunya bertujuan untuk mencegah kemiskinan dengan memperbaiki kualitas hidup. Zakat di masa depan dapat menjadi arus utama dalam SDGs yaitu sebagai instrumen pemotong dan pengurang kemiskinan antar generasi.

Hasil resolusi BAZNAS tahun 2017 memutuskan bahwa pembangunan zakat di Indonesia mengacu pada dua alat ukur: Indeks Zakat Nasional (IZN) dan Indeks Desa Zakat (IDZ). IZN ini berperan dalam sisi kelembagaan dan proses bisnis sebuah lembaga zakat. Di sisi lain IDZ berperan dalam optimalisasi mustahik zakat.[16]

## B. Kendala-Kendala Menuju Optimalisasi dan Integrasi Zakat Nasional

1. Pemahaman dan Kesadaran Masyarakat Muslim

Rizal menyebutkan salah satu tantangan pengelolaan zakat nasional adalah belum semua masyarakat muslim memiliki kesadaran untuk menunaikan zakat. Banyak kendala di lapangan dan dari sisi pengelolaan. Kecilnya penghimpunan

---

Mozaik Gerakan Zakat, zoom meeting dan streaming youtube oleh BAZNAS pada 22 Mei 2020.

[14] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia.…*, h, 52.

[15] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia.…*, h, 79.

[16] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia.…*. h. 66.

dari potensinya karena kendala internal dan eksternal. Bagi LAZ sendiri kendala internal yaitu, SDM, strategi, positioning dan target. Salah satu contoh adalah orientasi penghimpunan zakat adalah zakat fitrah dan profesi. Padahal ada target lain yang lebih besar yaitu, zakat perusahaan, perdagangan, pertanian, tambang dll. Dari sisi eksternal, masyarakat masih suka memberi zakat secara langsung disebabkan pemahaman fikihnya, informasi yang minim, seperti sosialisasi LAZ yang belum sampai.[17]

2. Sistem/Kelembagaan/Regulasi yang Belum Berjalan dengan Optimal

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 memberikan tugas kepada Kementerian Agama sebagai pembina dan pengawas. Fungsi pembinaan oleh Kementerian Agama dilakukan melalui tiga peran: fasilitasi, sosialisasi dan edukasi dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Fungsi pengawasan oleh kementerian agama memiliki dimensi yang luas. Tidak hanya dalam hal audit syariah, melainkan pengawasan lainnya, dalam hal ini pengawasan kelembagaan dan audit kinerja BAZNAS dan LAZ.

Restrukturisasi direktorat zakat hendaknya mengacu pada peran dan fungsi Kementerian Agama sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011. Secara kelembagaan, mengacu pada regulasi zakat terbaru, mekanisme pengawasan dan pembinaan zakat di daerah (baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kotamadya). Hal ini mengingat pembentukan BAZNAS tingkat provinsi dan kabupaten/kotamadya maupun LAZ provinsi dan LAZ kabupaten/kotamadya tidak lepas dari peran kepala daerah (pemerintah daerah). Hal ini diatur dalam KMA Nomor 118

[17] Wawancara pribadi dengan Rizal selaku Direktur fundraising LAZISMU di Gedung LAZISMU Jakarta Pusat pada 23 September 2019.

tahun 2014 tentang pembentukan BAZNAS Provinsi dan Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor DJ.II/568 Tahun 2014 tentang pembentukan BAZNAS Kabupaten/Kotamadya secara nasional.

Dalam Peraturan Pemerintahan Nomor 14 Tahun 2014 kepala daerah berwenang memberikan usulan pembentukan BAZNAS di wilayahnya sekaligus berwenang menyeleksi dan melantik pimpinan BAZNAS di wilayahnya masing-masing. Salah satu tantangan pengelolaan zakat sekarang adalah dari 28 BAZNAS provinsi dan 276 BAZNAS kabupaten/kotamadya pada kenyataannya tidak seluruhnya mampu melaksanakan pengelolaan zakat di wilayahnya dengan baik.[18]

Dalam tataran praktis, terdapat empat pola umum permasalahan dalam pemilihan dan pengangkatan pimpinan BAZNAS daerah: Pertama, kepala daerah tidak menjalankan fungsi pemilihan dan pengangkatan pimpinan BAZNAS daerah yang berimbas pada belum terbentuknya tim seleksi (proses seleksi) untuk pimpinan BAZNAS daerah. Kedua, tim seleksi yang dibentuk meloloskan sejumlah calon pimpinan yang tidak memenuhi kriteria sebagai pimpinan BAZNAS daerah. Ketiga, kepala daerah tidak mengajukan pertimbangan kepada BAZNAS untukcalon pimpinan BAZNAS daerah yang dipilih, melainkan diangkat langsung oleh kepala daerah atau dengan meminta pertimbangan kepada BAZNAS provinsi bukan BAZNAS. Keempat kepala daerah belum juga melantik calon pimpinan BAZNAS daerah yang telah mendapatkan pertimbangan dari BAZNAS.[19] Hal ini dapat dicarikan solusinya, salah satunya melalui mekanisme perangkat regulasi berupa Perda. Tujuannya untuk mengoptimalkan potensi zakat daerah setempat.[20]

---

[18] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia….*, h. 50.
[19] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia….*, h. 51.
[20] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia…..* h. 68.

Potensi zakat yang belum optimal menurut Rizal karena zakat di Indonesia bersifat sukarela. Di sisi lain tidak adanya kompensasi dari pemerintah yang cukup berarti bagi pembayar zakat: faktor sistem dan kebijakan pemerintah, karena zakat di Indonesia sifatnya masih sukarela. Kesukarelaan inilah yang tidak begitu berefek pada antusisme masyarakat untuk membayar zakat. Beda halnya di beberapa negara lain, zakat sudah menjadi kewajiban. Itu pun ada kompensasi lain yang diberikan negara sehingga semangat untuk membayar zakat melalui lembaga. Di Indonesia tidak ada kompenasi apapun dari negara, hanya kesadaran pribadi saja.[21]

3. Keterjangkauan Muzaki dan Mustahik

Pengumpulan zakat secara nasional dikoordinasi oleh BAZNAS. Agar proses dan hasilnya optimal, perlu kiranya memperhatikan keterjangkaun muzaki dan mustahik sehingga sinergi BAZ dan LAZ sangat penting.

Dengan memperhatikan regulasi zakat yang berupaya mengintegrasikan pengelolaan nasional, mekanisme pengumpulan zakat oleh BAZNAS, BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kotamadya, LAZ Nasional, LAZ Provinsi, dan LAZ Kabupaten/Kotamadya melaksanakan kegiatan pengumpulan zakat secara bersama-sama. Dalam satu wilayah administrasi terkecil di tingkat kabupaten/kotamadya, maka pada saat bersamaan akan ada minimal 6 organisasi pengelola zakat resmi yang beroperasi dalam pengumpulan dan penyaluran zakat di wilayah tersebut, yaitu: BAZNAS, BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kotamadya, LAZ tingkat nasional, LAZ tingkat provinsi, dan LAZ tingkat kabupaten/kotamadya tersebut.

[21]Wawancara pribadi dengan Rizal selaku Direktur fundraising LAZISMU di Gedung LAZISMU Jakarta Pusat pada 23 September 2019.

Dengan asumsi hanya ada 1 LAZ tingkat nasional dan 1 LAZ tingkat provinsi yang melakukan kegiatan pengumpulan dan pendistribusian zakat di wilayah tersebut.[22] Namun demikian, secara faktual LAZ yang beroperasi di suatu daerah biasanya tidak hanya satu. Dengan demikian bisa dibayangkan, setiap wilayah berapa lembaga zakat yang beroperasi. Salah satu kendala yang dialami adalah belum tersedianya database muzaki dan mustahik secara nasional. Upaya mengatasinya dengan dukungan sistem yang kuat sehingga database muzaki dan mustahik dapat mempermudah pengumpulan dan penyaluran zakat.[23]

Adanya database muzaki dan mustahik akan mempermudah pemetaan dalam pengumpulan dan distribusi zakat yang tepat sasaran. Begitupula dengan adanya database muzaki dapat membantu mempercepat sosialisasi dalam meningkatkan kesadaran masyarakat untuk berzakat. Sosialisasi zakat ini baik ke badan/lembaga/instansi maupun kepada muzaki secara personal.[24]

Upaya optimalisasi database muzaki salah satunya ditempuh dengan adanya NPWZ (Nomor Pokok Wajib Zakat) terhadap semua muzaki yang sudah terdaftar sebagaimana kartu kependudukan yang memiliki nomor induk khusus. Sosialisasi NPWZ ini perlu dilakukan pada masyarakat yang lebih luas.[25]

Salah satu tantangan dalam NPWZ ini kenyataannya masing-masing lembaga zakat memiliki NPWZ versinya sendiri-sendiri, sehingga belum ada kesatuan database muzaki secara nasional.[26]

---

[22] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia….*, h. 45.
[23] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia….*, h. 56.
[24] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia….*, h. 57.
[25] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia….*, h. 57.
[26] Wawancara pribadi dengan Abdur Rauf NU Care Lazisnu.

Namun demikian, upaya untuk menjangkau muzaki dan mustahik yang lebih luas telah dilakukan oleh lembaga-lembaga pengelola zakat termasuk LAZISMU dan Nu Care LAZISNU melalui penguatan jaringan internal lembaga dan berbagai jejaringnya.[27]

4. Akuntabilitas dan Transparansi

Lembaga pengelola zakat, baik BAZ maupun LAZ dalam mengelola dana sosial dari masyarakat berkewajiban memberikan pertanggung jawaban kegiatan pengelolaan zakatnya dalam bentuk laporan yang akuntabel dan kredibel.

Laporan keuangan lembaga pengelola zakat di Indonesia secara regulasi mengacu pada PSAK 109 tentang Akuntansi keuangan zakat dan infak/sedekah.

Alur pelaporan dan pertanggung jawaban pengelolaan zakat nasional diatur mekanismenya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014. Mekanisme pelaporan zakat secara nasional berlaku secara hierarkis dan berada dalam satu koordinasi di bawah BAZNAS.

BAZNAS sebagai pengelola zakat nasional melaporkan pelaksanaan pengelolaan zakat kepada Menteri Agama setiap 6 bulan dan akhir tahun. BAZNAS juga melaporkan pengelolaan zakat nasional secara tertulis kepada Presiden melalui Menteri Agama dan DPR RI minimal sekali dalam satu tahun.[28]

---

[27] Wawancara pribadi dengan NU Care LAZISNU dan wawancara LAZISMU.

[28] Laporan pengelolaan zakat nasional dari BAZNAS memuat 3 poin, yaitu: 1. Laporan kegiatan BAZNAS baik dari sisi pelaksana pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat serta pelaksanaan fungsi regulator BAZNAS di tingkat nasional. 2. Laporan kegiatan seluruh BAZNAS tingkat Provinsi baik dari sisi pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan

Pada tingkat provinsi, BAZNAS Provinsi melaporkan pelaksanaan pengelolaan zakat tingkat provinsi secara tertulis kepada BAZNAS dan Gubenur setiap 6 bulan dan akhir tahun.

BAZNAS tingkat Kabupaten/Kotamadya melaporkan pelaksanaan pengelolaan zakat di tingkat Kabupaten/Kotamadya secara tertulis kepada BAZNAS Provinsi dan Bupati/Walikota setiap 6 bulan dan akhir tahun.

Di sisi lain, LAZ tingkat nasional wajib menyampaikan laporan pengelolaan zakat secara tertulis kepada BAZNAS setiap 6 bulan dan akhir tahun. LAZ tingkat Provinsi atau Kabupaten/Kotamadya wajib menyampaikan laporan pengelolaan zakat secara tertulis kepada BAZNAS dan pemerintah daerah sesuai dengan skala pengelolaan LAZ pada setiap 6 bulan dan akhir tahun.

LAZ tingkat Provinsi atau Kabupaten/Kotamadya wajib menyampaikan laporan pengelolaan zakat secara tertulis kepada BAZNAS dan pemerintah daerah sesuai dengan skala pengelolaan LAZ pada setiap 6 bulan dan akhir tahun. Sementara itu, perwakilan LAZ wajib menyampaikan laporan pengelolaan zakat secara tertulis kepada LAZ induk dengan menyampaikan tembusan kepada pemerintah daerah, kepala kantor wilayah Kementerian Agama Provinsi dan Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kotamadya.

---

zakat diwilayah provinsi masing-masing serta pelaksanaan regulator BAZNAS di tingkat provinsi. 3.Laporan kegiatan seluruh LAZ berskala nasional dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. Demikian pula BAZNAS di tingkat provinsi dan BAZNAS tingkat Kabupaten/Kotamdya melakukan fungsi yang sama di tingkat bawahnya. Lihat BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia….*, h. 46.

Akuntabilitas[29] dan keterbukaan (transparansi) juga merupakan salah satu bentuk demokratisasi dalam pengelolaan zakat. Transparansi adalah sifat terbuka dalam pengelolaan melalui penyertaan semua unsur dalam pengambilan keputusan dan proses pelaksanaan kegiatan.[30]

Dengan adanya transparansi ini mendorong terciptanya sistem kontrol yang baik antara pihak internal pengelola maupun pihak eksternal ( muzaki dan masyarakat luas).[31]

Akuntabilitas yang harus dilakukan oleh lembaga sektor publik, dalam hal ini lembaga pengelola zakat menurut Rasul terdiri atas lima dimensi; 1.) akuntabilitas hukum dan kejujuran (*accountability for probity and legality*), 2.) akuntabilitas manajerial, 3.) akuntabilitas program, 4.) akuntabilitas kebijakan, dan 5.) akuntabilitas finansial.

Akuntabilitas hukum menjamin ditegakkannya supremasi hukum, sedangkan akuntabilitas kejujuran menjamin adanya praktik organisasi yang sehat. Hal ini mengingat akuntabilitas kejujuran berkaitan dengan adanya penghindaran penyalahgunaan jabatan, korupsi, dan kolusi.[32]

Akuntabilitas manajerial atau kinerja (*performance accountability*) adalah pertanggung jawaban untuk melakukan pengelolaan organisasi secara efektif dan efisien.

Akuntabilitas program berkaitan dengan tuntutan lembaga publik harus mempertanggung jawabkan program yang telah dibuat sampai pelaksanaan program. Hal ini berarti

---

[29] Akuntabilitas merupakan instrumen pertanggung jawaban keberhasilan dan kegagalan tugas pokok, fungsi dan misi organisasi. Lihat Rahardjo Adisasmita, *Manajemen Pemerintah Daerah*, (Yogyakarta : Graha Ilmu, 2011), h. 30.

[30] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia….*, h. 56.

[31] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia….*, h. 56.

[32] Syahrudin Rasul, *Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran dalam Perspektif UU No.17/2003 Tentang Keuangan Negara*, (Jakarta : PNRI, 2002), h. 11.

program-program organisasi hendaknya merupakan program yang bermutu dan mendukung strategi dalam pencapaian visi, misi, dan tujuan organisasi.

Akuntabilitas kebijakan berkaitan dengan pertanggung jawaban kebijakan yang telah ditetapkan hendaknya mempertimbangkan dampak di masa depan. Akuntabilitas finansial adalah pertanggung jawaban publik untuk menggunakan dana publik secara ekonomis, efisien, dan efektif. Tidak ada pemborosan dan kebocoran dana atau korupsi.

Dengan adanya laporan yang akuntabel dan transparan dari lembaga-lembaga pengelola zakat, masyarakat dapat mengetahui kebijakan pengelolaan zakat yang sedang berjalan. Di sisi lain, dengan adanya akuntabilitas dan transparansi, masyarakat dapat memberikan *feedback* terhadap program-progam dan kegiatan maupun kebijakan pengelolaan zakat.

5. Perbedaan Kultur/Corak antar Lembaga Zakat

Adanya upaya penyempurnaan regulasi zakat dari Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menjadikan pengelolaan zakat menjadi lebih baik. Namun menurut Hilman Latief tidak cukup berhenti disitu, visi pengelolaan zakat nasional perlu dirumuskan. Penting untuk melakukan pengembangan pengelolaan zakat nasional karena akan menjadi penentu ke arah mana pengelolaan zakat nasional dalam jangka panjangnya.[33]

Pengembangan pengelolaan zakat nasional perlu kerjasama semua elemen dan stake holders zakat bersama pemerintah untuk menentukan arahan dan target bersama baik

[33] Wawancara pribadi dengan Hilman Latief selaku Direktur Ekesekutif Lazismu pada 29 September 2019 di Gedung PP Muhammadiyah Yogyakarta.

jangka pendek, menengah dan jangka panjang agar tujuan zakat tercapai.

Tantangan pembangunan tata kelola zakat nasional saat ini adalah beragamnya proses bisnis setiap organisasi pengelola zakat dengan prosedur operasionalnya masing-masing.[34] Dalam Peraturan BAZNAS Nomor 3 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kelola BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kotamadya terdapat aturan tentang tata kelola OPZ (Organisasi Pengelola Zakat).

Namun kenyataannya, dalam tataran praktis ada ketidakseragaman bentuk-bentuk organisasi, terutama tataran unit pelaksana pada BAZNAS Daerah dan LAZ.[35] BAZNAS menghendaki adanya keseragaman atau standarisasi struktur *governance* organisasi zakat.

Pemetaan muzaki sangat penting sehingga target tidak hanya PNS, BUMN, BUMD saja melainkan kelompok masyarakat lain yang justru memiliki potensi zakat yang lebih besar. Di sinilah peran BAZNAS sebagai koordinator dalam penghimpunan zakat menjadi sangat penting dan signifikan.[36]

Dari sisi pendistribusian dan pendayagunaan zakat, BAZNAS diharapkan mampu bersinergi dalam hal program pendistribusian dan pendayagunaan, agar tujuan pengelolaan zakat sesuai undang-undang dapat tercapai.

Harmonisasi dan sinkronisasi penyaluran zakat antar lembaga pengelola zakat dari pusat hingga ke daerah hendaknya dilakukan di bawah koordinasi BAZNAS. Ini merupakan tugas yang tidak mudah mengingat banyaknya lembaga yang terlibat di dalamnya, baik BAZNAS pusat, BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kotamadya, hingga LAZ dan pemerintah pusat hingga daerah. Termasuk dalam hal ini adalah penguatan database mustahik, sehingga

---

[34] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia….*, h. 58.
[35] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia….*, h. 65.
[36] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia…..* h. 52.

redundansi dan penumpukan penyaluran zakat di sebagian kelompok mustahik dapat dieliminasi.[37]

Hal lain yang juga perlu diperhatikan adalah pusat data muzaki. Ini memang hal yang tidak mudah mengingat masing-masing lembaga zakat punya data muzaki yang seringkali sifatnya privasi. Namun setidaknya ada data umum yang bisa menjadi acuan dalam hal optimalisasi pengumpulan data zakat.[38]

Integrasi zakat nasional dengan BAZNAS sebagai koordinatornya memberikan tugas yang tidak ringan untuk BAZNAS. BAZNAS sebagai regulator dan operator. Ini yang sekarang berjalan sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.

Hal lain yang juga menjadi tantangan BAZNAS dalam menjalankan fungsi koordinator adalah intensitas komunikasi dengan pemerintah, khususnya kementerian agama dan kementerian keuangan. Komunikasi yang intensif dengan pemerintah, khususnya kementerian agama dan kementerian keuangan perlu dilakukan secara terus-menerus. Tujuannya agar amanah Undang-undang yang membebankan operasional BAZNAS kepada APBN dapat berjalan dengan baik.

6. Struktur dan Pembagian Peran dan Fungsi antar Lembaga Zakat

Tidak ada sesuatu apapun di dunia ini yang tetap. Yang abadi adalah perubahan. Heraclitus menyebutnya dengan istilah *panta rhei*, semuanya mengalir, "*all things are flowing*."[39] Realitas adalah sebuah proses, bukan *being* tetapi

---

[37] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia….*, h. 53.

[38] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia….*, h., 52.

[39] Heraclitus merupakan filsuf Yunani dari Ephesus yang lahir abad ke-6 SM (Pra Socrates) di dekat Semenanjung Anatolia (kini bagian wilayah Turki). Wheelwright, P. Heraclitus, *Princeton*, (NJ: Princeton University Press, 1959). h. 126

*becoming*. Perubahan menjadi suatu hal yang tak terelakkan dalam kehidupan.

Farley dalam Sztompka menyebut perubahan sosial sebagai perubahan pola perilaku, hubungan sosial, lembaga, dan struktur sosial pada waktu tertentu. Sztompka menekankan perubahan sosial yang berhubungan dengan struktur yang mengubah pada perubahan sistem.[40] Perubahan struktur ini dalam pandangan penulis sesuai untuk menggambarkan adanya perubahan struktur dan peran lembaga-lembaga zakat dari regulasi nomor 38 tahun 1999 ke regulasi nomor 23 tahun 2011.

Saat ini dunia zakat nasional memasuki perubahan yang progresif sehingga menjadi penting kiranya untuk concern dengan upaya membangun zakat nasional dalam diskursus yang merangkum berbagai perspektif. Perubahan regulasi zakat dari Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 ke Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 merupakan bentuk dinamisasi masyarakat Indonesia dalam upaya membumikan perintah berzakat dari doktrin al-Quran ke dalam konteks sosial masyarakat dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dinamisasi masyarakat tersebut terlihat secara nyata dalam konteks perubahan struktur kelembagaan zakat nasional. Hal ini berpengaruh pada pola interaksi dan koordinasi antara lembaga zakat baik sesama lembaga zakat pemerintah (BAZNAS) dengan BAZNAS Provinsi atau BAZNAS Kabupaten/kotamadya maupun dengan Lembaga Amil Zakat (LAZ) inisiasi masyarakat sipil menyesuaikan regulasi.

BAZNAS memiliki dwifungsi dalam pengelolaan zakat, yaitu sebagai regulator dan operator. Fungsi BAZNAS sebagai koordinator zakat nasional dari sisi pengumpulan zakat diharapkan berjalan baik melalui pemetaan dan

---

[40] Sztompka, Piotr, *The Sociology of Social Change,* (Jakarta: Prenada Media. 1993), h. 5.

penguatan daya jangkau pengumpulan zakat melalui jaringan BAZNAS daerah dan LAZ.

LAZ dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 berperan sebagai "pembantu" dalam pengelolaan zakat di Indonesia. LAZ berfungsi membantu pengumpulan dan penditribusian zakat BAZNAS.[41]

LAZ berkewajiban melakukan registrasi ulang setiap lima tahun sekali untuk kemudian ditentukan level kelembagaannya. Level kelembagaan LAZ ada tiga macam: LAZ tingkat nasional, LAZ tingkap Provinsi dan LAZ tingkat Kabupaten/Kotamadya.[42]

Di sisi lain dalam regulasi zakat nomor 23 tahun 2011, BAZNAS mengalami positioning yang menguat yaitu sebagai operator, regulator teknis, pengawas bagi lembaga zakat baik BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kotamadya/BAZNAS Kabupaten juga bagi LAZ disemua level. Hal ini dalam pandangan Hilman Latief merupakan suatu peran dan fungsi yang overlapping. Bahkan dipertanyakan seberapa efektif BAZNAS mampu mengemban peran tersebut.[43]

Senada dengan Hilman Latief, Abdul Rauf selaku sekretaris NU-Care LAZISNU berpandangan bahwa idealnya, BAZNAS bermain di sisi regulator saja bukan sekaligus eksekutor agar BAZNAS mempunyai wibawa dalam

---

[41] Lihat Pasal 1 ayat 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.

[42] Dasar pemberian rekomendasi pada LAZ secara umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 yang secara teknis diatur dalam PP Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 yang diturunkan dengan dua peraturan organiknya yaitu: KMA Nomor 333 Tahun 2015 mengenai Pedoman Izin pembentukan LAZ dan Perbaznas Nomor 3 Tahun 2019 tentang Rekomendasi LAZ.

[43] Wawancara pribadi dengan Hilman Latief selaku Direktur LAZISMU pada 29 September 2019 di Gedung Muhammadiyah Yogyakarta.

implementasi regulasi: "Kalau posisi BAZNAS sampai hari ini juga sebagai eksekutor (fundraising, distributor zakat) dan regulator ini artinya, BAZNAS melakukan pengumpulan sendiri, pendistribusian sendiri, mengawasi sendiri dan saat bersamaan harus mengawasi lembaga-lembaga zakat lain. Bagaimana dia bisa melakukan pengawasan yang ideal sementara lembaganya sendiri harus diawasi. Karena dia juga sebagai regulator. Jadi tidak fair gitu. Benar, itu tidak fair. BAZNAS itu pemain sekaligus wasit. Bagaimana dia mewasiti diri sendiri?[44]

Abdul Rauf menegaskan regulasi zakat akan lebih efektif dalam tataran implementasi jika BAZNAS hanya bermain sebagai regulator, sebagai "wasit" saja. Jadi fungsi regulator BAZNAS dapat berjalan dengan baik dan tegas dalam mengawasi dan memberikan reward dan punishment terhadap lembaga-lembaga zakat yang ada sesuai ketentuan regulasi.

Kontroversi mengenai positioning, peran dan fungsi BAZNAS dan LAZ merupakan salah satu tantangan yang dihadapi oleh regulasi zakat nomor 23 tahun 2011. Hal ini diakui oleh Khuzaifah Hanum selaku Kepala Bagian Penelitian dan Pengembangan BAZNAS.[45]

Dalam diskusi di forum zakat management training tersebut penulis menanyakan mengenai koordinasi antar lembaga zakat khususnya BAZ dan LAZ. Hanum menyebutkan bahwa pengelolaan zakat di Indonesia dinamis sekali. Di era pasca reformasi, tata kelola zakat nasional dalam kondisi antara potensi dan kontestasi. Menurutnya hal

---

[44] Wawancara pribadi dengan Abdul Rauf selaku Sekretaris NU-Care LAZISNU pada 17 September 2019 di sekretariat Nu-Care LAZISNU, Gedung PBNU Jakarta Pusat.

[45] Khuzaifah Hanum, "Praktik Zakat di Masa Pasca Reformasi: Zakat Management Training," Diskusi via zoom meeting dan streaming youtube BAZNAS TV. 20 Mei 2020.

itu tidak lepas dari kondisi tata kelola zakat di masa-masa sebelumnya.[46]

Menurut Hanum, di periode reformasi tata kelola zakat nasional memasuki momentum formalisasi. Di periode reformasi ini lahirlah FOZ (Forum Zakat ) yang dibentuk oleh 11 "proto LAZ" pada 19 September 1997 di Jakarta. FOZ sebagai asosiasi OPZ (Organisasi Pengelola Zakat) yang mendorong kelahiran regulasi zakat yaitu Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999.[47]

KMA Nomor 373 Tahun 2003 sebagai aturan pelaksana Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 menunjuk FOZ sebagai pemberi rekomendasi bagi izin operasional LAZ.[48]

Menariknya, di regulasi zakat terbaru Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2011 BAZNAS-lah yang memiliki fungsi sebagai pemberi ijin rekomendasi LAZ. Perubahan tongkat estafet inilah yang mendapat respons beragam dari kalangan LAZ. Hanum menyampaikan sampai saat ini untuk data perkembangan LAZ secara lengkap justru ada di FOZ. Data yang tersedia di BAZNAS untuk LAZ tidak selengkap di FOZ.[49]

Abdul Rouf menyampaikan LAZ cenderung melakukan sertifikasi amil melalui FOZ. Sertifikasi oleh BAZNAS lebih

---

[46] Hanum, "Praktik Zakat di Masa Pasca Reformasi….," Diskusi via zoom meeting dan streaming youtube BAZNAS TV, 20 Mei 2020.

[47] Hanum, "Praktik Zakat di Masa Pasca Reformasi….," Diskusi via zoom meeting dan streaming youtube BAZNAS TV, 20 Mei 2020.

[48] Lihat secara lengkap di KMA nomor 373 Tahun 2003.

[49] Hanum, "Praktik Zakat di Masa Pasca Reformasi….," Diskusi via zoom meeting dan streaming youtube BAZNAS TV, 20 Mei 2020.

cenderung untuk kalangan internal BAZNAS.[50] Hal ini menunjukkan bahwa walaupun tongkat estafet koordinator lembaga zakat secara legalitas di tangan BAZNAS, namun kalangan LAZ masih memandang FOZ sebagai wadah yang menjadi forum koordinasi lembaga zakat berbasis *civil society* dan peningkatan kapasitas amil LAZ.

7. Sinergi dan Koordinasi Antar Lembaga

Menanggapi sinergi dan koordinasi antar lembaga zakat, Nu-Care LAZISNU melalui Abdul Rouf juga menyebutkan adanya asosiasi yang baru dengan semangat ormas yang kuat yaitu POROZ(Perkumpulan Organisasi Pengelola Zakat) : "Dalam konteks sinergi dengan BAZ di luar LAZ sebenarnya kita ada forum yang disebut dengan FOZ (Forum Zakat). Namun demikian sebetulnya kita juga mempunyai asosiasi yang masih baru. Asosiasi yang lebih kuat semangat keormasannya: POROZ, semacam asosiasi perkumpulan zakat berbasis ormas (NU, Muhammadiyah, BMH, Hidayatullah, PZU/Persis, LAZ Al Wahdah, LAS Al Irsyad, LAZ Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia). Kalau FOZ itu semua lembaga zakat yang di SK kan Kemenag baik tingkat nasional, provinsi maupun tingkatan di bawahnya.[51]

Hanum juga membenarkan kelahiran POROZ sebagai asosiasi LAZ berbasis ormas yang lahir pada 9 Februari 2018. Menurutnya, POROZ lahir sebagai asosiasi alternatif FOZ.[52]

---

[50] Wawancara pribadi dengan Abdul Rauf selaku Sekretaris NU-Care LAZISNU pada 17 September 2019 di sekretariat Nu-Care LAZISNU, Gedung PBNU Jakarta Pusat.

[51] Wawancara pribadi dengan Abdul Rauf selaku Sekretaris NU-Care LAZISNU pada 17 September 2019 di sekretariat Nu-Care LAZISNU, Gedung PBNU Jakarta Pusat.

[52] Hanum, "Praktik Zakat di Masa Pasca Reformasi….," Diskusi via zoom meeting dan streaming youtube BAZNAS TV, 20 Mei 2020.

Dengan demikian dapat pula disimpulkan, estafet koordinator lembaga zakat dari FOZ ke BAZNAS direspons LAZ berbasis ormas dengan mendirikan asosiasi baru, POROZ. LAZISMU dan Nu-Care LAZISNU termasuk bagian dari POROZ.

Menanggapi sinergi antar LAZ dan BAZNAS, Abdul Rouf menyatakan : "BAZNAS sebagai induk dan mitra LAZ. Sinergi dengan BAZNAS salah satu contohnya adalah up-grading amil, karena BAZNAS berkomitmen meningkatkan SDM amil. Kemudian sinergi program dalam konteks POROZ lembaga zakat berbasis ormas, misalnya kurban bersama, antara NU dan Muhammadiyah. Fokus sinergi program-program kebencanaan di masa yang akan datang bagi NU-Care LAZISNU akan lebih ke organisasi zakat di POROZ akan melakukan kerja secara bersama. Untuk daerah-daerah di luar Jawa misalnya. Saat ada bencana maka di daerah yang NU tidak kuat, namun Muhammadiyah-nya kuat maka kita bisa bersama-sama. Begitu pula sebaliknya, bila di daerah itu NU kuat, Muhammadiyah tidak kuat, ya kita bisa bersinergi."[53]

Dengan lahirnya POROZ maka lembaga-lembaga zakat yang setipe atau memiliki corak keormasan cenderung melakukan kerja sama di lingkup sendiri dibandingkan dengan kerja sama dengan lembaga zakat dengan corak atau kultur yang berbeda.

FOZ sebagai asosiasi lembaga zakat yang cenderung menginisisasi aspirasi lembaga zakat (LAZ) berbasis *civil society* merespons perubahan regulasi zakat dengan menampung aspirasi dari lembaga-lembaga zakat yang mengalami berbagai kendala atau tantangan. Salah satunya dalam hal ijin operasional kelembagaan dengan mengacu pada regulasi.

---

[53] Wawancara pribadi dengan Abdul Rauf selaku Sekretaris NU-Care LAZISNU pada 17 September 2019 di sekretariat Nu-Care LAZISNU, Gedung PBNU Jakarta Pusat.

8. Kapasitas SDM dan Biaya Operasional

Amil merupakan SDM pengelola zakat yang memiliki posisi strategis dalam menentukan keberhasilan pengelolaan zakat. Amil selaku pengelola zakat bertugas melaksanakan operasional pengelolaan zakat sesuai rencana kerja dan kebijakan yang berlaku.

Untuk meningkatkan profesionalitas amil dalam menjalankan tugasnya, diperlukan sistem pengelolaan SDM amil secara berkelanjutan. LAZISMU melakukan Amil Camp, sedangkan NU Care LAZISNU mengadakan program madrasah amil.[54]

Peningkatan kapasitas amil juga dilakukan untuk peningkatan kapasitas pemahaman amil mengenai fikih zakat. Banyak amil zakat yang maish kaku memahami fikih zakat sehingga tujuan utama zakat tidak tercapai, yaitu terciptanya kemaslahatan bagi umat dan menjadikan mustahik yang mandiri dan tidak bergantung pada pihak lain. Amil boleh berkreasi dan berijtihad namun masih dalam koridor syariah.[55]

Tantangan pengelolaan zakat di Indonesia dalam kaitannya dengan SDM adalah masih minimnya amil yang berkualitas. Pekerjaan menjadi seorang amil belum menjadi primadona lapangan kerja yang ada, padahal amil merupakan profesi mulia yang disebutkan dalam Al- Qur'an, menjembatani para muzakki untuk dapat menyalurkan dan menyucikan hartanya yang diperuntukkan bagi mustahik sehingga harkat derajat mustahik mengalami peningkatan.[56]

Hal lain yang menjadi tantangan SDM pengelolaan zakat adalah manajemen amil, terkait sertifikasi dan standarisasi amil. Definisi amil yang beragam berefek pada hak dan kewajiban amil itu sendiri. Amil dengan kualifikasi

---

[54] Dokument LAZISMU dan NU Care LAZISNU.

[55] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia*…., h. 55

[56] Wawancara dengan Edi Surya LAZISMU dan Hasan NU Care LazisNU.

tertentu menjadi syarat agar mampu mengelola zakat dengan profesional. Hal ini yang menjadi dasar dibentuknya badan sertifikasi amil khusus yang bertujuan menyelaraskan keragaman amil di setiap organisasi pengelola zakat.

Banyaknya lembaga pengelola zakat baik BAZ maupun LAZ, maka jumlah amil pun tidak sedikit. Hal ini berdampak pada alokasi dana pengelolaan zakat yang juga tidak sedikit. Untuk meningkatkan efisiensi penyaluran zakat pada asnaf maka perlu pembatasan jumlah amil. Tujuannya mengurangi biaya operasional untuk memperluas wilayah penyaluran zakat sehingga kebermanfaatannya bisa lebih luas.[57]

Banyaknya lembaga pengelola zakat juga menjadikan tantangan bagi pemerintah dalam hal monitoring/pengawasan dan audit syariah. Biaya pun tidak murah.[58]

Upaya memonitor perkembangan data riil penghimpunan dan penyaluran zakat oleh lembaga zakat baik BAZNAS maupun LAZ diupayakan melalui sistem berbasis IT. BAZNAS mulai tahun 2012 telah menggunakan SIMBA dan pada tahun 2016 SIMBA telah digunakan hampir di semua BAZNAS tingkat Provinsi dan daerah. Tujuannya tidak lain untuk memotret keseluruhan penghimpunan zakat di Indonesia. Demikian pula halnya dengan LAZ, seluruh SIM (Sistem Informasi Managemen) LAZ idealnya terintegrasi dengan SIMBA. Namun demikian, kenyataan riil masih belum berjalan. Upaya yang dilakukan BAZNAS yaitu dengan sosialisasi kepada LAZ agar melakukan adopsi sistem IT SIMBA dan menerapkannya.[59] Database mustahik belum terdata dalam satu pintu satu sistem lintas OPZ.

Dengan terintegrasinya semua lembaga pengelola zakat dalam satu sistem SIMBA dapat memudahkan stoke holder zakat dalam menganalisa dan memonitor jumlah muzaki dan

---

[57] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia*…., h. 55.
[58] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia*…., h. 55.
[59] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia*….. h. 70.

mustahik secara nasional. Database mustahik ini juga sangat strategis dalam dalam membantu memberikan informasi penting bagi kementerian/lembaga yang juga memiliki peran yang sama dalam fungsi pengentesan fakir maskin dari kemiskinan yaitu Kemensos (Dirjen Penanganan Fakir Miskin), TP2NK dan lain sebagainya.[60] Hal lain yang sangat penting dengan adanya database mustahik adalah mengurangi terjadinya overlapping penyaluran zakat pada mustahik yang sama. Di sisi lain barangkali ada mustahik yang belum terjangkau.

Manfaat jangka panjang database mustahik adalah target manfaat penerima zakat dapat ditetapkan dan dievaluasi secara objektif bahkan dapat diketahui berapa persen mustahik telah terentaskan dari kemiskinan.[61]

Tantangan pengelolaan zakat BAZNAS setelah dikukuhkannya pimpinan BAZNAS daerah adalah SDM dan biaya operasional yang terbatas. Hal ini mengingat BAZNAS yang dibentuk pada umumnya merupakan kelanjutan dari BAZIS terdahulu. BAZIS terdahulu secara tata kelola organisasi rapuh karena baik secara SDM maupun anggaran bergantung pada pemerintah. SDM yang ada merupakan penugasan PNS setempat secara paruh waktu untuk mengelola zakat. Tidak ada SDM full time untuk menjalankan operasional BAZNAS.[62]

Dari sisi anggaran, BAZNAS daerah sangat mengandalkan hibah APBN Kementerian Agama atau bantuan APBD pemerintah setempat untuk biaya operasional lembaga. Hal ini terjadi karena minimnya pengumpulan zakat sehingga bagian hak amil seringkali sangat tidak mencukupi

---

[60] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia*…., h. 71.

[61] Wawancara pribadi dengan Hilman Latief selaku Direktur LAZISMU pada 29 September 2019 di Gedung Muhammadiyah Yogyakarta.

[62] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia*….. h. 51.

untuk sekedar operasional lembaga, non biaya SDM.[63]Penggunaan dana ZIS untuk operasional sebatas lazim, sebaiknya berada pada tingkat d*haruriyat* (primer) dan hajiyat (sekunder).[64]

Romidi Karnawan menyampaikan dalam kurun waktu 2014-2020 (masa penyesuaian lembaga-lembaga zakat dalam mengimplementasikan regulasi zakat terbaru), tak kurang ada sekitar 172 permohonan rekomendasi LAZ yang masuk ke BAZNAS. Dari jumlah tersebut ada 85 permohonan yang tidak diberikan rekomendasi dan 87 permohonan yang diberikan rekomendasi. LAZ yang mendapat rekomendasi tersebut dengan rincian: 27 LAZ skala Nasional, 19 LAZ skala provinsi dan 41 LAZ skala Kabupaten/Kotamadya.[65]

Romidi menanggapi kendala pemberian ijin bagi beberapa LAZ sebenarnya lebih pada berkas-berkas yang belum memenuhi kelengkapan sesuai regulasi.[66]

FOZ dengan lembaga-lembaga zakat (LAZ) inisiasi *civil society* berupaya taat pada regulasi zakat. Dalam forum diskusi yang diinisiasi FOZ, Fuad Nasar selaku Direktur Pemberdayaan Zakat Wakaf Kemenag menyampaikan bahwa Kementerian Agama siap menerima masukan dari lembaga-lembaga zakat terkait kendala dan kesulitan perijinan dan

---

[63] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia*…., h., 52.

[64] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia*…., h. 52.

[64] BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia*…., h. 56.

[65] Romidi Karnawan, Rekomendasi LAZ, zoom meeting yang diinisiasi oleh FOZ dengan menghadirkan Fuad Nasar selaku Direktorat Zakat dan Wakaf Kementerian Agama, Romidi Karnawan dari BAZNAS dan moderator Nana Sudiana selaku ketua FOZ (Forum Zakat). Jakarta, 5 Mei 2020.

[66] Romidi Karnawan, Rekomendasi LAZ, zoom meeting yang diinisiasi oleh FOZ dengan menghadirkan Fuad Nasar selaku Direktorat Zakat dan Wakaf Kementerian Agama, Romidi Karnawan dari BAZNAS dan moderator Nana Sudiana selaku ketua FOZ (Forum Zakat). Jakarta, 5 Mei 2020.

perpanjangan operasional LAZ. Menurutnya ijin operasional tidak bermaksud untuk menyulitkan LAZ melainkan untuk memastikan pengelolaan zakat oleh lembaga-lembaga zakat yang ada di Indonesia sudah sesuai syariah dan perundang-undangan.[67]

Senada dengan Fuad Nasar, Asep Saefudin Jahar berpandangan bahwa regulasi zakat muncul sebagai bentuk menanggapi kebutuhan mengatur kehidupan muslim dalam kerangka negara modern yang disebutnya dengan istilah birokratisasi syariah. Birokratisasi syariah dalam hal zakat ini menurut Jahar secara konsitusional berkomitmen pada pluralisme hukum demokratis dan Pancasila.[68]

Berbicara demokrasi tidak lepas dari berbicara tentang interaksi *civil society* dan negara. Asumsinya adalah jika *civil society* vis-a vis negara relatif kuat, maka demokrasi akan berlangsung. Sebaliknya, jika negara kuat dan *civil society* lemah, maka demokrasi tidak berjalan. Dengan demikian, proses demokratisasi dipahami sebagai proses pemberdayaan *civil society*.

Amelia Fauzia menyebutkan dalam disertasinya bahwa filantropi di Indonesia tidak pernah terlepas dari intervensi

---

[67] Fuad Nasar, Kebijakan Legalitas OPZ di Masa Pandemi, zoom meeting yang diinisiasi oleh FOZ dengan menghadirkan Fuad Nasar selaku Direktorat Zakat dan Wakaf Kementerian Agama, Romidi Karnawan dari BAZNAS dan moderator Nana Sudiana selaku ketua FOZ (Forum Zakat). Jakarta, 5 Mei 2020.

[68] Asep Saefudin Jahar, "Birokrasi Syariah di Indonesia Modern: Kasus Wakaf Zakat dan Hukum Keluarga," Makalah disampaikan dalam Seminar Pendulum Syariah Antara Negara dan Masyarakat, Jakarta, Kamis 14 Mei 2020, 10.30 – 12.00 WIB via zoom meeting dalam acara Tadarus Litapdimas 7 Diktis Kementerian Agama. Lihat juga dalam Asep Saepudin Jahar, Asna Husin, and Saiful Mujani, "Bureaucratizing Sharia in Modern Indonesia: The Case of Zakat Waqf and Family Law," dalam *Studia Islamika* , Vol.26, No. 2, 2019, h. 207–246.

pemerintah selama dan sesudah masa kolonial hingga Orde Baru.[69] Sependapat dengan Amelia Fauzia, Hilman Latief berpendapat di masa Orde Baru, hubungan antara negara dan organisasi *civil society* dalam mengelola dana filantropi ditandai dengan pelbagai ketegangan.[70] Bagaimana halnya dengan dinamisasi zakat di Indonesia pasca reformasi?

Khuzaifah Hanum memandang zakat pasca reformasi antara potensi dan kontestasi. Berawal dari formalisasi atau legalisasi zakat di Indonesia saat berada di masa reformasi yaitu dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 oleh Presiden B.J. Habibie pada 23 September 1999. Regulasi tersebut memberi kewenangan bagi BAZ dan LAZ untuk melakukan pengumpulan dan pengelolaan zakat di Indonesia.[71]

Pemerintah membentuk BAZNAS melalui Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 2001. Lembaga zakat pemerintah yang terbentuk lebih dahulu yaitu BAZIS DKI, BAZ tingkat provinsi yang berdiri pada tahun 1968 yang disahkan oleh Gubenur Jakarta Ali Sadikin.[72]

Di sisi lain LAZ sebagai lembaga zakat berbasis masyarakat sipil secara historis sudah ada dari sebelum kemerdekaan melalui lembaga-lembaga filantropi berbasis ormas seperti NU dan Muhammadiyah.[73] Namun demikian,

---

[69] Fauzia, *Faith and The State….,* h. 19.

[70] Hilman Latief, *Politik Filantropi Islam di Indonesia: Negara, Pasar, dan Masyarakat Sipil*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2013), h. 14.

[71] Hanum, "Praktik Zakat di Masa Pasca Reformasi: Zakat Management Training," Diskusi via zoom meeting dan streaming youtube BAZNAS TV, 20 Mei 2020.

[72] Heru Susetyo, "Contestation Between State and Non-State Actors in Zakat Magemenat in Indonesia: Socio Political Dynamic of Islamic Law in Semi Secular Country," dalam *Shariah Journal*, Vol. 23, No.3, 2015, h. 521.

[73] Fauzia, *Filantropi Islam Sejarah*….. h. 149-177.

praktik filantropi berbasis masyarakat sipil secara legal baru bermunculan dengan lahirnya regulasi zakat No. 38 Tahun 1999 yaitu di periode reformasi.[74] Pada masa ini lahir LAZ berbasis corporate seperti RZI, LAZ Dhompet Dhuafa dsb.

Hilman Latief juga menyebutkan bahwa lembaga filantropi masyarakat sipil yang senior dari segi usia sebagai cikal bakal *civil society* modern di Indonesia seperti Lazis Muhammadiyah dan LAZ Nahdhatul Ulama baru membangun sistem filantropi yang memadai seiring menggeliatnya LAZ meramaikan dunia zakat nasional.[75]

Peningkatan birokratisasi praktik-praktik Islam, termasuk zakat di Indonesia dalam pandangan Asep Saefudin Jahar bertujuan untuk memastikan hak-hak rakyat agar tetap terlindungi. Di sisi lain agar tugas-tugas keagamaan rakyat dapat tertunaikan dalam kerangka kerja Pancasila yang dimandatkan oleh negara.[76]

Amelia Fauzia berpandangan bahwa pengelolaan zakat perlu memperhatikan aspirasi masyarakat dalam hal ini *civil society* untuk memastikan negara dalam posisi yang netral. NU dan Muhammadiyah merupakan contoh *civil society* muslim yang berperan penting dalam memperkuat aspirasi masyarakat. Dalam pengelolaan zakat di Indonesia, tarik-menarik dan kontestasi antara negara dan masyarakat sipil akan senantiasa berlangsung.[77]

Mohammad Fuad Nasar selaku Direktur Pemberdayaan Zakat dan Wakaf Kementerian Agama menyebutkan peran Kementerian Agama dalam pengelolaan zakat, salah satunya

---

[74] Asep Saefudin Jahar, "Marketing Islam through Zakat Institutions in Indonesia," dalam *Journal Studia Islamika*, Vol.22, No. 3, 2015, h. 405-442.

[75] Latief, *Politik Filantropi Islam di Indonesia.*…, h. 50-51.

[76] Jahar, Asna Husin, and Saiful Mujani, "Bureaucratizing Sharia in Modern Indonesia.…," h. 207–246.

[77] Fauzia, *Filantropi Islam Sejarah*….. h. xxxiii.

sebagai pemberi ijin rekomendasi bagi LAZ. BAZNAS lebih berfungsi sebagai pengecek berkas kelengkapan administrasi sebelum pengajuan ijin ke Kementerian Agama. Jadi menurutnya tidak ada dua ijin.[78] Ini menunjukkan bahwa persepsi lembaga-lembaga zakat, dalam hal ini berbagai LAZ masihlah beragam dalam memahami regulasi zakat.

Tidak hanya LAZ, di internal BAZNAS sendiri juga dalam menafsirkan regulasi zakat juga beragam. Bahkan ada BAZNAS daerah yang belum mengerti berbagai aturan turunan dari regulasi zakat nomor 23 Tahun 2011. Salah satu contohnya adalah kasus LAZ Al Insan Jawa Tengah yang mengajukan ijin pembukaan perwakilan. Adnan menyampaikan lembaganya, LAZ Al Insan Jawa Tengah saat mengajukan ijin pembukaan perwakilan di beberapa daerah Kabupaten/kotamadya ke BAZNAS kabupaten/Kotamadya, ternyata justru BAZNAS daerah tersebut belum mengetahui adanya regulasi tersebut. Sebagai efek sampingnya, justru LAZ Al Insan Jawa Tengah tersebut yang mensosialisasikan Perbaznas No 3 Tahun 2019 mengenai tata cara pembukaan perwakilan LAZ ke BAZNAS daerah.[79]

Regulasi Undang-Undang Nomor 23 tahun tidak menyebutkan secara rinci bagaimana pola koordinasi antar lembaga zakat. Hal ini berimplikasi pada banyaknya persepsi

---

[78] Fuad Nasar, Kebijakan Legalitas OPZ di Masa Pandemi, zoom meeting yang diinisiasi oleh FOZ dengan menghadirkan Fuad Nasar selaku Direktorat Zakat dan Wakaf Kementerian Agama, Romidi Karnawan dari BAZNAS dan moderator Nana Sudiana selaku ketua FOZ (Forum Zakat). Jakarta, 5 Mei 2020.

[79] Adnan, perwakilan dari LAZ Al-Insan Jawa Tengah yang menyampaikan pertanyaan dalam zoom meeting yang diinisiasi oleh FOZ dengan menghadirkan Fuad Nasar selaku Direktorat Zakat dan Wakaf Kementerian Agama, Romidi Karnawan dari BAZNAS dan moderator Nana Sudiana selaku ketua FOZ (Forum Zakat). Jakarta, 5 Mei 2020.

yang muncul, tak jarang menimbulkan pro kontra di kalangan pegiat zakat.[80]

Abdul Rouf berpandangan tata kelola zakat di NU dalam merespon perubahan regulasi zakat secara umum saat ini memang sudah mengalami tren yang terus mengalami perbaikan, baik di sisi internal NU-Care LAZISNU maupun sisi eksternal LAZISNU dalam konteks hubungan koordinasi maupun hubungan kerjasama. Namun demikian, menurutnya ada beberapa catatan terkait dengan tata kelola zakat yang ada sekarang:[81]

Dalam kaitannya dengan posisi lembaga zakat nasional yang berbasis ormas dengan lembaga zakat yang bukan ormas (dalam hal ini BAZNAS), sebenarnya semangat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 juga untuk mengakomodir semangat dan kepentingan dari lembaga zakat yang berbasis Ormas. Hal ini karena lembaga zakat yang berbasis Ormas seperti NU dan Muhammadiyah ini kan memiliki umat yang jelas dan sejak dulu memiliki loyalitas. Secara keorganisasian sudah terbentuk dari pusat hingga ranting di RT RW. Sehingga ketika tata kelola zakat ini disinkronkan dengan lembaga atau ormas maka secara otomatis organisasinya sudah terbentuk dari pusat hingga ranting. Ini tentu saja akan menjadikan kerja-kerja yang lebih efisien dan efektif dibandingkan lembaga zakat berbasis non ormas yang kecederungannya hanya sentralistik, semuanya serba di Jakarta.

Selain peran dan fungsi lembaga zakat, hal yang menjadi topik yang sensitif di dunia zakat nasional adalah

---

[80] Hanum, "Praktik Zakat di Masa Pasca Reformasi: Zakat Management Training," Diskusi via zoom meeting dan streaming youtube BAZNAS TV, 20 Mei 2020.

[81] Wawancara pribadi dengan Abdul Rauf selaku Sekretaris NU-Care LAZISNU pada 17 September 2019 di sekretariat Nu-Care LAZISNU, di Gedung PBNU Jakarta Pusat.

koordinasi dan sinergi yang menyangkut data muzaki dan mustahik.

Rizal selaku Direktur fundraising LAZISMU menyampaikan salah satu tantangan zakat nasional adalah perlunya koordinasi database muzaki dan mustahik zakat agar keterjangkauan zakat bisa terpantau dengan baik. Menurutnya database muzaki dan mustahik sebagai infrastruktur yang mahal. Harusnya ada lembaga, dalam hal ini BAZNAS sebagai pusat data muzaki dan mustahik secara nasional dan terintegrasi. Tujuannya tidak lain agar tidak dobel/*overlapping* mustahik dalam menerima bantuan.[82]

Namun demikian, dalam tataran teknis dan praktis upaya mewujudkan database mustahik dan muzaki secara nasional dan terintegrasi tidaklah mudah. Hal ini berkaitan dengan validitas dan security data masing-masing lembaga zakat, seperti yang diungkapkannya:

Database ini berkaitan dengan infrastruktur yang mahal. Harusnya ada lembaga, dalam hal ini BAZNAS sebagai pusat data muzaki dan mustahik secara nasional dan terintegrasi. Agar tidak dobel menerima bantuan. BAZNAS sudah ada upaya meminta laporan secara nasional tapi belum mampu melihatnya secara menyeluruh atau optimal. Artinya bagaimana BAZNAS mampu mengupayakan agar LAZ-LAZ mau dan tertarik untuk memberikan data muzaki dan mustahiknya. Ini menyangkut security dan validitas database lembaga. Hal ini menjadi isu yang tidak mudah. Kalau menyangkut data muzaki misalnya, apakah masing-masing lembaga zakat bisa memakai data itu, baik LAZ maupun BAZ. Contohnya, ini database LAZISMU, ini database BAZNAS apakah bisa saling cross atau seperti apa. Apakah

[82] Wawancara pribadi dengan Rizal selaku Direktur fundraising LAZISMU di Gedung LAZISMU Jakarta Pusat pada 23 September 2019.

database muzaki bisa dipakai bersamaan atau dipakai sendiri-sendiri. Termasuk juga mustahik. Apakah database mustahik ini bisa dipakai bersama atau tidak dsb.[83]

Di internal LAZISMU menurut Rizal database muzaki dan mustahik senantiasa di *up date*, namun belum maksimal terintegrasi secara nasional. Sifatnya masih masing-masing wilayah dan daerah LAZISMU. Hal ini mengingat sifat kebijakan desentralisasi yang diterapkan. Namun demikian, ada program dari pusat yang diadopsi di daerah dengan tetap memberikan kreativitas program bagi wilayah menyesuaikan situasi dan kondisi masing-masing.[84]

Kementerian Agama melalui Fuad Nasar juga menganggap perlunya database terpadu mustahik agar tidak tumpang tindih:

Database itu sangat penting sekali dirancang ke depan. Karena lembaga zakat tidak bekerja sesaat sifatnya, tetapi jangka panjang. Kita bisa mengakses sumber-sumber data BPS, Kemensos sebagai sumber data yang bisa diramu dan disesuaikan bagi kebutuhan lembaga pengelola zakat sesuai standar mustahik dan sesuai indeks lembaga kebutuhan lembaga. Namun diperlukan langkah-langkah terpadu ke depan, antara BAZNAS dan LAZ. Jadi ini bukan terintegrasi lembaganya, bukan terintegrasi dananya. Ini perwujudan pengelola zakat terintegrasi.Yang terintegrasi datanya. Bukan merger lembaganya.[85]

---

[83] Wawancara pribadi dengan Rizal selaku Direktur fundraising LAZISMU di Gedung LAZISMU Jakarta Pusat pada 23 September 2019.

[84] Wawancara pribadi dengan Rizal selaku Direktur fundraising LAZISMU di Gedung LAZISMU Jakarta Pusat pada 23 September 2019.

[85] Talk Show Romidi Karnawan dengan Narasumber Fuad Nasar, Koordinasi OPZ Menanggulangi Covid-19. Mozaik Gerakan

Dalam merespons kewajiban memberikan laporan ke BAZNAS, LAZISMu secara periodik meminta laporan dari daerah per 6 bulan walaupun belum riil time secara nasional. Namun demikian, LAZISMu tercatat sebagai LAZ Nasional dengan laporan terbaik dan mendapat award dari BAZNAS.

Dalam kaitannya dengan urgensi data, Fuad Nasar menyampaikan[86] : "Tidak hanya di zakat, di bidang-bidang lain, terkait data ini juga masih membutuhkan perhatian-perhatian yang serius. Sementara banyak kebijakan-kebijakan yang dibuat itu secara kualitas, ketepatan dan keakuratan bergantung pada data yang ada. Data yang kurang, tumpang tindih, tidak valid itu juga mempengaruhi validitas sebuah kebijakan. Dalam konteks zakat, dalam tahap-tahap awal memang tidak terelakkan ada tumpang tindih. Kalau kita melihat dalam kacamata moderat, sepanjang mereka itu betul-betul berhak menerima bantuan, masih bisa ditolerir. Kalau orang yang tidak berhak lalu mendapatkan bantuan karena kesalahan data, itu suatu hal yang sangat penting dan perlu segera dikoreksi. Data itu tidak semata-mata yang sifatnya administratif. Data itu perlu secara faktual. Boleh jadi data administratif dia tidak memenuhi syarat, tetapi secara faktual ia adalah orang yang terdampak ekonomi dan butuh bantuan, seperti pekerja urban misalnya."

Respons NU-Care LAZISNU dalam kaitannya dengan regulasi yang bergulir tidak mempermasalahkan dan mendukung upaya positif sepanjang LAZ diberikan ruang yang cukup untuk ikut serta mengelola zakat nasional : "Kalau regulasi-regulasi yang berkaitan dengan Undang-

---

Zakat, zoom meeting dan streaming youtube oleh BAZNAS pada 22 Mei 2020.

[86] Talk Show Romidi Karnawan dengan Narasumber Fuad Nasar, Koordinasi OPZ Menanggulangi Covid-19, Mozaik Gerakan Zakat, zoom meeting dan streaming youtube oleh BAZNAS pada 22 Mei 2020.

Undang dan Peraturan-Peraturan; Peraturan Menteri Agama, Peraturan BAZNAS posisi Nu-Care LAZISNU menaati apa-apa yang sudah menjadi aturan. Namun demikian ada beberapa hal yang perlu dikritisi dalam konteks pengembangan tata kelola zakat. Misalnya didalam Peraturan BAZNAS kaitannya dengan pembukaan cabang di daerah. Di aturan yang ada ini, sedikit tidak leluasa dalam konteks organisasi yang mapan sejak dahulu untuk LAZ berbasis ormas seperti NU dan Muhammadiyah. Sementara untuk membuka cabang ini regulasi menyebutkan hanya di tingkat wilayah dan kabupaten. Di bawahnya hanya sebatas UPZ (Unit Pengumpul Zakat). Padahal dalam praktiknya cabang dan ranting NU dan Muhammadiyah bisa melakukan pengumpulan dan pendistribusian. Di BAZNAS peraturan yang ada arahnya untuk tingkat cabang itu hanya pengumpulan tidak bisa melakukan pendistribusian."[87]

Namun demikian, Abdul Rauf menyampaikan pada praktiknya Nu-Care LAZISNU mengikuti budaya yang ada di NU, melakukan pengumpulan sekaligus pendistribusian.[88] Inilah yang dalam pandangan LAZ berbasis ormas perlu diakomodir pula dalam regulasi. Kebebasan ruang gerak bagi cabang LAZ berbasis ormas, dalam hal distribusi ZIS.

Dalam kaitannya dengan ketaatan terhadap regulasi zakat nasional, Muhammad Nasrudin menyimpulkan bahwa LAZIS NU maupun LAZIS Muhammadiyah secara resmi tidak merisaukan kehadiran Undang-Undang pengelolaan zakat Nomor 23 Tahun 2011. Secara eksplisit maupun

---

[87] Wawancara pribadi dengan Abdul Rauf selaku Sekretaris NU-Care LAZISNU pada 17 September 2019 di sekretariat Nu-Care LAZISNU, di Gedung PBNU Jakarta Pusat.

[88] Wawancara pribadi dengan Abdul Rauf selaku Sekretaris NU-Care LAZISNU pada 17 September 2019 di sekretariat Nu-Care LAZISNU, di Gedung PBNU Jakarta Pusat.

emplisit, kedua amil di kedua LAZIS tersebut mengekspresikan keberterimaan yang bernada netral bahkan cenderung positif.[89]

Namun demikian kesimpulan Muhammad Nasrudin tersebut belum memperluas konteks penelitiannya hingga diberlakukannya berbagai regulasi organik zakat seperti PP Nomor 14 Tahun 2014 maupun berbagai regulasi Perbaznas.

Sependapat dengan Abdul Rouf, Hilman Latief juga menganggap pembukaan cabang perwakilan untuk LAZ berbasis ormas belum diakomodir dalam regulasi. Lebih lanjut untuk LAZ berbasis ormas dalam hal ini Muhammadiyah yang memiliki cabang perwakilan di dalam negeri dan luar negeri perlu diperhatikan. Bahkan Hilman Latief menyatakan prosedur tersebut terlalu kaku dan birokratif.[90]

Terkait prosedur pembukaan cabang perwakilan LAZ berbasis ormas, Abdul Rouf juga sepakat dengan Hilman Latief agar LAZ berbasis ormas dalam perpanjangan di tingkat cabang dan wilayah semestinya lebih fleksibel.[91] NU juga memiliki cabang-cabang di dalam negeri dan luar negeri. Hal yang semestinya diakomodir dalam regulasi.

Hanum mengakui bahwa regulasi zakat nomor 23 tahun 2011 memang dalam tataran praktis ada sisi-sisi kelemahan sehingga masih memungkinkan untuk adanya masukan terkait tata kelola zakat yang sekarang berlaku. Bahkan dirinya menegaskan sudah ada draft rancangan baru tata kelola zakat

---

[89] Muhammad Nasrudin, "Keberterimaan Amil Zakat LAZIS NU dan LAZIS Muhammadiyah terhadap Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat," dalam *Jurnal Nizham*, Vol. 05, No. 02 Juli-Desember 2017, h. 77-95.

[90] Wawancara pribadi dengan Hilman Latief selaku Direktur LAZISMU pada 29 September 2019 di Gedung Muhammadiyah Yogyakarta.

[91] Wawancara pribadi dengan Abdul Rauf selaku Sekretaris NU-Care LAZISNU pada 17 September 2019 di sekretariat Nu-Care LAZISNU, di Gedung PBNU Jakarta Pusat.

yang merupakan hasil diskusi BAZNAS, FOZ dan Kementerian Agama. Khususnya yang berkaitan dengan peran dan fungsi antara otoritas dan operator dalam tata kelola zakat[92]

Namun demikian, ketika Romidi Karnawan melakukan konfirmasi ke Direktur Pemberdayaan zakat dan wakaf terkait kemungkinan adanya perubahan dalam regulasi zakat secara umum, Fuad Nasar menyampaikan hingga sekarang belum ada perubahan.[93]

Namun demikian, Fuad Nasar berpandangan masih banyak catatan yang perlu dibenahi baik di BAZNAS maupun di LAZ berbasis masyarakat[94]: "Berbagai perbaikan dalam konteks teknis, relatif lebih mudah dipahami dan dieksekusi. Tetapi perbaikan-perbaikan yang sifatnya non teknis perlu kontemplasi dari semua lembaga pengelola zakat (BAZNAS dan LAZ). Saya sampaikan, bahwa lembaga-lembaga pengelola zkt harus bisa melihat kita ini mengurus orang miskin atau mengurus kemiskinan. Mungkin tidak semua sependapat dengan sudut pandang itu."

Kalau kita mengurus orang miskin, kemiskinan dengan sendirinya akan bisa terselesaikan. Kalau kita mengurus kemiskinan, itu samudera persoalan yang begitu luas sekali. Artinya kemiskinan itu suatu keadaan. Orang miskin suatu fakta dan keadaan.

---

[92] Hanum, "Praktik Zakat di Masa Pasca Reformasi: Zakat Management Training," Diskusi via zoom meeting dan streaming youtube BAZNAS TV, 20 Mei 2020.

[93] Talk Show Romidi Karnawan dengan Narasumber Fuad Nasar, Koordinasi OPZ Menanggulangi Covid-19, Mozaik Gerakan Zakat, zoom meeting dan streaming youtube oleh BAZNAS pada 22 Mei 2020.

[94] Talk Show Romidi Karnawan dengan Narasumber Fuad Nasar, Koordinasi OPZ Menanggulangi Covid-19, Mozaik Gerakan Zakat, zoom meeting dan streaming youtube oleh BAZNAS pada 22 Mei 2020.

Saya kira BAZNAS sudah banyak memiliki program-program mengurus orang miskin. Harus ada pembagian-pembagian perhatian. Memang kita tidak lepas dari isu kemiskinan. Namun jangan sampai membuat kita terlarut dan terhanyut sehingga kita melihat orang-orang miskin itu tak lebih hanya angka-angka statistik. Kita perlu melihat orang-orang miskin dalam konteks sebagai orang-orang yang perlu kita dekati, kita rangkul dan kita atasi persoalannya. Karena itu lembaga-lembaga zakat itu bekerja totalitas, betul-betul kerja kemanusiaan. Memandang orang-orang miskin bagian dari kita persoalannya. Orang miskin itu adalah bagian dari persoalan yang harus diatasi oleh lembaga-lembaga pengelola zakat. Bagi mereka yang penting kebutuhan terpenuhi.

Kita harus memahami berbagai kemiskinan: ada kemiskinan absolut, kemiskinan relatif bisa kita coba atasi dengan pendekatan advokasi, penguatan pendidikan, kesehatan, wawasan lingkungan dsb.

Persoalan-persoalan orang miskin yang dihadapi lembaga-lembaga zakat sangat riil dan nyata sekali. Itu memerlukan langkah-langkah dari kita semua. Tentu lembaga zakat perlu berbagi peran dengan pemerintah dalam menghadapi persoalan bangsa.

Zakat dipandang sebagai bagian dari program jaring pengaman sosial (*social safety net*), juga zakat dalam konteks ketahanan hidup manusia (*human security*). Zakat juga adalah salah satu langkah untuk mendekatkan pada tujuan kita bernegara, negara adil dan makmur, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Upaya-upaya ini juga dilakukan lembaga zakat. Jadi gerakan zakat itu menyumbang terhadap penguatan langkah-langkah tujuan bernegara, masyarakat yang adil dan makmur.

Hal lain yang menjadi perhatian Fuad Nasar dalam tata kelola zakat adalah membangun *trust* antar stake holder

zakat[95]: "Indonesia sebagai negara dengan tingkat kedermawan tertinggi, namun apakah warga negaranya bahagia. Oleh karena itu tugas kita semua untuk membebaskan warga negara itu dari lembah-lembah kemiskinan sesuai dengan bidang dan tugas kita masing-masing. Semua kelompok dan elemen harus membangun *trust*. Ini penting sekali, saling mempercayai. Baik dari lembaga di supra struktur, maupun di lembaga infra struktur. Baik lembaga-lembaga aktor di pemerintahan maupun aktor-aktor non pemerintah, semua berguna dan berperan di tempatnya masing-masing."

## C. Dinamika Islamic Civil Society Merespons Regulasi UUPZ Nomor 23 Tahun 2011

Mengutip Heraclitus sebagai filsuf yang terkenal dengan jargon perubahan (*panta rhei*) menyebutkan *cool things become warm, the warm grows cool, the moist dries, the parched becomes moist.* Heraclitus percaya bahwa semesta itu tidaklah tetap melainkan dinamis. Setiap hal senantiasa berubah, maka timbul *polemos* (perang) antara dua situasi. Satu hal menggantikan yang lain menghasilkan ekuilibrium yang berbeda setiap saat. Inilah yang dipersepsi manusia sebagai perubahan.[96] Dengan kata lain perubahan merupakan suatu stimulus yang menimbulkan respons dari berbagai pihak.

Pertanyaan renungan bagi lembaga-lembaga zakat nasional baik BAZ maupun LAZ dan masyarakat muslim Indonesia dalam menyikapi dinamika perubahan regulasi

---

[95] Talk Show Romidi Karnawan dengan Narasumber Fuad Nasar, Koordinasi OPZ Menanggulangi Covid-19, Mozaik Gerakan Zakat, zoom meeting dan streaming youtube oleh BAZNAS pada 22 Mei 2020.

[96] Wheelwright, P. *Heraclitus*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1959, 126.

zakat. Jika tidak berubah maka aktor dan lembaga-lembaga zakat akan sangat mungkin tergilas oleh perubahan itu sendiri, akan tertinggal, mengalami kemandegan bahkan tidak mampu *survive*.

Bagaimana respons lembaga zakat inisiasi masyarakat sipil, khususnya LAZ berbasis ormas Nu-Care LAZISNU dan LAZISMU di era integrasi zakat nasional? Respons masyarakat Indonesia menyikapi perubahan regulasi zakat adalah belum semua stoke holder zakat langsung siap untuk menerima perubahan. Lembaga-lembaga zakat baik pemerintah maupun lembaga-lembaga zakat inisiasi *masyarakat civil* perlu proses adaptasi menyikapi implementasi regulasi zakat nomor 23 Tahun 2011.

Relevansi zakat dengan *civil society* terasa ketika lembaga amil zakat inisiasi masyarakat yaitu LAZ hadir di Indonesia. Eksistensi LAZ sangat mengandalkan suntikan dana dari masyarakat yang dikemas melalui berbagai penawaran program baik fundraising maupun penyaluran dan pemberdayaan zakat. Jika masyarakat tidak banyak berperan maka LAZ tidak mampu berumur lama. LAZ menggunakan hak amil untuk melakukan kegiatan operasionalnya dengan mengacu pada regulasi zakat UUPZ23/2011 pasal 32.

Berbeda halnya dengan LAZ, BAZ merupakan lembaga zakat bentukan pemerintah. Dalam regulasi zakat UUPZ Nomor 23 Tahun 2011 pasal 30, BAZNAS dalam melakukan kegiatannya dibiayai oleh APBN dan hak amil. Dengan demikian, antara LAZ dan BAZ memiliki kultur kerja yang berbeda.

Jauh sebelum BAZ ada, LAZ dibangun melalui pilar swadaya dan kepercayaan masyarakat. Hal ini tentu saja sangat penting bagi penguatan *civil society* di Indonesia sehingga eksistensi LAZ menjadi urgen untuk tetap dijaga dan didukung keberadaanya.

Namun demikian regulasi zakat yang ada terkesan meminggirkan atau menyempitkan ruang gerak LAZ.

Mengutip pendapat Abdul Rauf : ".....didalam Peraturan BAZNAS kaitannya dengan pembukaan cabang di daerah. Di aturan yang ada ini, sedikit tidak leluasa dalam konteks organisasi yang mapan sejak dahulu untuk LAZ berbasis ormas seperti NU dan Muhammadiyah. Sementara untuk membuka cabang ini regulasi menyebutkan hanya di tingkat wilayah dan kabupaten. Di bawahnya hanya sebatas UPZ (Unit Pengumpul Zakat). Padahal dalam praktiknya cabang dan ranting NU dan Muhammadiyah bisa melakukan pengumpulan dan pendistribusian. Di BAZNAS peraturan yang ada arahnya untuk tingkat cabang itu hanya pengumpulan tidak bisa melakukan pendistribusian."[97]

*Civil society* pada dasarnya merupakan wilayah kehidupan sosial yang terletak antara negara dan komunitas tempat berhimpunnya kekuatan masyarakat untuk mempertahankan kebebasan, keanekaragaman, dan kemandirian masyarakat terhadap kekuasaan negara dan pemerintah.

Civil society memiliki kemandirian terhadap negara, tetapi antara keduanya terdapat hubungan timbal balik. Seperti dikemukakan oleh Gramsci dan Hikam, civil society yang terdiri dari subjek-subjek dengan kesadaran serta kepentingan yang berbeda-beda di satu pihak dibentuk oleh negara, namun sebaliknya negara juga dipertahankan atau dirubah oleh *civil society*.

Dalam konteks pengelolaan zakat di Indonesia, penulis di sini memandang LAZ dalam posisi sebagai *civil society,* sedangkan BAZ sebagai perwakilan kepentingan negara.

Bagaimana halnya jika ruang gerak LAZ dipersempit oleh regulasi? Sejauhmana ia mampu berperan sebagai

[97] Wawancara pribadi dengan Abdul Rauf selaku Sekretaris NU-Care LAZISNU pada 17 September 2019 di sekretariat Nu-Care LAZISNU, di Gedung PBNU Jakarta Pusat.

penyeimbang bagi negara dan lembaga zakat bentukan pemerintah dengan kondisi yang ada sekarang.

LAZ hadir dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk masyarakat. Selanjutnya akan meningkatkan kualitas manajemen pengelolaan zakat secara internal.

Akuntabilitas dan profesionalitas dalam pengelolaan zakat secara eksternal akan menumbuhkan dan mempertahankan kepercayaan masyarakat. Akuntabilitas dan profesionalitas lahir karena adanya pengawasan dan pelaporan yang melibatkan audit keuangan dan audit syariah.

Teori ketatanegaraan Islam menyebutkan pengelolaan zakat diserahkan kepada "*waliyul amr*" yang dalam konteks ini adalah pemerintah. Hal ini mengacu pada firman Allah swt dalam QS.At-Taubah:103 "*khudz min amwa lihim*" ambilah sedekah/zakat dari harta mereka. Para fukaha menyimpulkan ayat tersebut memberi kewenangan untuk melakukan pengambilan zakat dengan kekuasan hanya dapat dilakukan oleh pemerintah. Sejarah klasik Islam mencatat hampir semua penguasa kekhalifahan Islam menjalankan fungsi dan tugas amilin yaitu menghimpun dan mendistribusikan zakat dengan tingkatan yang berbeda dalam penerapannya.[98]

Pengelolaan zakat di zaman sekarang memiliki beragam bentuk. Ada yang dikelola oleh pemerintah dan ada yang dikelola atau dibentuk masyarakat dan dikukuhkan pemerintah sebagai bentuk nyata penunaian kewajiban agama. Simposium zakat nasional di Bahrain 1994 menegaskan "badan-badan dan lembaga-lembaga zakat yang dibentuk pada akhir-akhir ini adalah suatu bentuk modern yang memperkaya khazanah sistem pengelolaan zakat dalam tata hukum Islam."[99]

---

[98] Aflaah dan Mohd.Nasir Tajang (Ed), *Zakat dan Peran Negara*…., h. 31-32.

[99] Amiruddin K, "Model-Model Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim," dalam *Jurnal Ahkam*, Vol. 3. No. 1. Juli 2015. h. 139-166.

Munzir Qohf mengklasifikasikan model pengelolaan zakat yang dipraktikkan di dunia Islam ke dalam dua model: pertama, pengelolaan yang dipayungi oleh Undang-Undang dan ini ada dua model. Pertama, pengelolaan murni oleh pemerintah dan kedua, pengelolaan zakat oleh lembaga yang mendapat legalitas dari pemerintah. Kedua adalah pengelolaan yang alami tanpa ada payung Undang-Undang, dalam hal ini diperankan oleh lembaga kebajikan Islam maupun ormas-ormas Islam.[100]

Dengan demikian, model pengelolaan zakat di negara-negara Islam dapat dikategorikan menjadi dua model: pertama, negara-negara yang mewajibkan zakat sebagai kewajiban yang didasarkan pada Undang-Undang wajib zakat dan institusi yang berwenang menanganinya. Beberapa negara yang menerapkan kebijakan ini diantaranya: Sudan, Saudi Arabia, Libya, dan Pakistan. Negara-negara Islam lainnya tidak mewajibkan pembayaran zakat kepada warganya berdasarkan perundang-undangan yang berlaku. Zakat diserahkan pada kesadaran masing-masing individu. Dengan kata lain zakat hanya sebatas kewajiban agama (*wajib diiniyyan*) tidak diperkuat kewajibannya dengan perundang-undangan (*wajib qanuuniyyan*).[101]

Indonesia sebagai nation state dan bukan negara yang berdasar agama, menjadikan tata kelola zakat sebagai ruang dialektika antara negara dan *civil society*. Ada sebagian kalangan yang mewacanakan zakat sebagai fenomena beragama yang terkait erat dengan wacana pembangunan dan pemberdayaan masyarakat sehingga negara dipandang perlu tampil sebagai kekuatan yang mengedepankan kepentingan masyarakat banyak. Dengan rasionalitas zakat yang demikian,

---

[100] Aflaah dan Mohd.Nasir Tajang (Ed), *Zakat dan Peran Negara*…., h. 33.

[101] Aflaah dan Mohd.Nasir Tajang (Ed), *Zakat dan Peran Negara*…., h. 33.

berbagai elemen negara tampil mensosialisasikan zakat berbasis negara. Tak terkecuali MUI (Majelis Ulama Indonesia) sebagai agamawan negara menjadi terdepan dalam mewacanakan zakat berbasis negara.

Memasukkan tata kelola zakat dalam ruang negara, menjadikan negara sebagai penguasa tata kelola zakat dengan mekanisme politik melalui kekuatan administrasi dan birokrasi negara. Hal ini jelas terlihat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 yang menegaskan BAZNAS sebagai lembaga zakat semi pemerintah dengan penguatan sistem birokrasi dari pusat hingga ke daerah-daerah. Pendirian BAZ di wilayah tak jarang menimbulkan konflik of intereset dengan penguasa/kepala daerah karena syarat pelantikan pengurus BAZ di daerah dilakukan oleh kepala daerah.[102] Tugas BAZNAS sebagai pengawas tata kelola zakat nasional tentu saja menjadi tidak mudah. Bagaimana BAZNAS mampu bersikap netral dengan perannya sebagai operator dan regulator sekaligus.

Sementara itu, LAZ diwajibkan mengikuti prosedur administrasi perizinan yang melibatkan kementerian agama dan juga BAZ sesuai tingkatan LAZ. Di sinilah terlihat taring negara dalam menentukan legal tidaknya sebuah tata kelola zakat dengan sistem yang sangat birokratis dan kaku. Padahal LAZ secara kultur dan sejarah lahirnya sudah jauh dari unsur yang sifatnya terlalu birokratis sehingga energi yang ada lebih difokuskan untuk melakukan kreativitas dan pengembangan lembaga zakatnya.

Kehadiran *civil society* dalam wacana zakat yang terlihat dalam peran-peran LAZ lahir sebagai hasil dari diskursus relasi agama dan negara dalam konteks negara

[102] Wawancara pribadi dengan Slamet Surachmat selaku amil pada Lazis Biaturrahman Jawa Tengah pada 15 Oktober 2019 via telepon.

nasional modern dan diskursus demokratisasi barat yang menonjolkan penguatan masyarakat dan komunitas.[103]

LAZ berbasis civil society menekankan logika dan kekuatan di luar struktur negara. Zakat melebur ke dalam masyarakat sebagai salah satu kekuatan *civil society* yang terbukti telah mampu menjaga netralitas, peran dan eksistensinya dalam membantu (bahkan mengambil) beberapa peran negara dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.[104] Out putnya mampu menciptakan kemandirian umat dengan tata kelola zakat yang tidak tergantung pada negara.

Masdar F. Mas'udi berpandangan negara bertanggung jawab atas pelayanan dan kepentingan umum sehingga negaralah yang berhak mengelola zakat sebagai sumber keuangan bagi negara.[105] Achmat Subekan mendukung Mas'udi dengan pandangan mengenai kemungkinan adanya ruang bagi zakat untuk masuk menjadi bagian dari keuangan negara ditinjau dari regulasi (peraturan perundang-undangan) yang ada.[106]

Adanya kolonialisme dan sistem pemerintahan sekuler membuat doktrin keagamaan tersingkirkan, termasuk zakat. Pelembagaan sistem pajak sekuler membuat zakat mulai

---

[103] Adi Suryadi Culla, *Rekonstruksi Civil Society Wacana dan Aksi Ornop di Indonesia.*, (Jakarta: LP3ES Indonesia. 2006), h. 70.

[104] Abdul Malik, "Konstruksi Sosial Kuasa Pengetahuan Zakat : Studi Kasus Tiga Lembaga Zakat di Provinsi Jambi dan Sumatera Barat," (Disertasi, Bogor: IPB, 2010), 322-324.

[105] Mas'udi, Masdar F., *Agama Keadilan Risalah Zakat Pajak dalam Islam*, (Jakarta: P3M, 1993), h. 220.

[106] Achmat Subekan, "Potensi Zakat Menjadi Bagian Keuangan Negara," dalam *Jurisdictie: Jurnal Hukum dan Syariah*, Vol. 7 No.2, Tahun 2016, h. 105 -125.

kehilangan peran pentingnya dalam kehidupan muslim dan menjadi sumber pendapatan negara.[107]

Mas'udi merupakan salah satu tokoh yang gigih menyuarakan perjuangan pengelolaan zakat di bawah kuasa negara, hingga kemudian melahirkan Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat. Namun, kelahiran UU tentang pengelolaan zakat tidak otomatis menghentikan perjuangan kelompok yang menolak campur tangan negara dalam tata kelola dan kelembagaan zakat. Hal ini memunculkan beragam model pengelolaan zakat, baik yang dikelola negara (BAZ), dikelola masyarakat (LAZ) baik LAZ berbasis ormas, LAZ corporate maupun LAZ berbasis komunitas pesantren atau masjid.

Beragamnya pengelola zakat di Indonesia dengan tarik ulur kepentingan yang mengerucut pada zakat menjadi wewenang atau masyarakat sipil (*civil society*) menjadikan Undang-Undang No 38 th 1999 diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011. Namun demikian, justru beberapa pasal di UU yang baru ini menjadi hal yang kontroversial diantara para aktor zakat menimbulkan judicial review yang berkaitan dengan 'aturan main' yang disepakati dalam dunia zakat nasional.

Ujung akhir jadi judicial review ini masih menimbulkan sebagian kalangan, khususnya lembaga zakat masyarakat yang merasakan ruang gerak yang kurang leluasa. Efeknya, beberapa LAZ memutuskan untuk bertransformasi menjadi lembaga kemanusian sehingga memiliki ruang lingkup yang lebih luas. Salah satunya LAZ Dhompet Dhuafa[108] Bagaimana

---

[107] Nurul Ichsan Hasan, "Tinjauan Penerapan Pungutan Pajak Dan Zakat Menurut Konsep Ekonomi Islam Di Indonesia," dalam *Jurnal Islamadina* , Vol.19, No. 2, 2018, h. 75.

[108] Ali Nurdin, "Transformasi Dompet Dhuafa dari Lembaga Amil Zakat menjadi Lembaga Sosial Kemanusiaan," dalam *Al-Turāṡ*, Vol. XIX, No. 2, Juli 2013, h. 345-366.

halnya dengan LAZ berbasis ormas seperti NU-Care LAZISNU dan LAZISMU?

Bergulirnya wacana tata kelola zakat yang beragam antara dua kutub utama, negara dan civil society memiliki keunggulan dan kelemahannya masing-masing.

Wacana tata kelola zakat berbasis negara menonjolkan formalitas birokrasi dan dukungan negara. Model ini menawarkan tata kelola zakat dalam kaitannya dengan pembangunan dan pengentasan kemiskinan.[109]

Kelebihan model ini mendapat dukungan yang kuat dari negara dan lembaga bentukan negara serta dalam pengawalan dan pengaturan negara. Namun kelemahan model ini karena sifatnya sentralistik dibawah dominasi negara maka rawan dipolitisir untuk kepentingan kekuasaan. Di sisi lain lembaga negara memili *track record* yang kurang baik (rawan dikorupsi) sehingga kepercayaan masyarakat masih rendah dibandingkan kepada lembaga zakat masyarakat.[110]

Lembaga zakat berbasis *civil society* atau masyarakat menonjolkan manajemen berbasis budaya lokal yang telah mengakar sehingga dipandang lebih aspiratif dalam merangkup ide-ide yang berkembang, khususnya yang berkaitan dengan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat. Namun demikian banyaknya lembaga zakat masyarakat bila tidak terkontrol dengan baik maka rawan menimbulkan komodifikasi zakat bagi kepentingan suatu golongan atau komunitas saja.

Gagasan yang menolak kuasa dan intervensi negara dalam pengelolan zakat dilatar belakangi pemikiran zakat sebagai ajaran agama sehingga hanya negara yang

---

[109] Malik, "Konstruksi Sosial Kuasa Pengetahuan Zakat….," h. 322-324.

[110] Alvan Fathony, "Optimalisasi Peran dan Fungsi Lembaga Amil Zakat Dalam Menjalankan Fungsi Sosial," dalam *Jurnal Hakam*, Vol.2, No.1, Januari-Juni 2018, h. 1-30

menjalankan sistem agama lah yang layak mengelola zakat.[111] Abdalla menolak pengelolaan zakat yang diintervensi negara dengan alasan politik.[112] Menurutnya jika kelembagaan zakat berada di bawah kekuasaan negara maka kekuatan *civil society akan* melemah. Hal ini mengingat zakat sebagai salah satu sumber kekuatan bagi *civil society.* Terlihat dari banyaknya masjid, pesantren, sekolah agama, rumah sakit, panti asuhan NU maupun Muhammadiyah maupun *civil society* lainnya di berbagai daerah di Indonesia yang dananya dari zakat tanpa ada campur tangan negara.

Hadirnya civil society dalam bentuk lembaga filantropi Muhammadiyah maupun NU adalah lahir dari akar rumput bawah (inspirasi masyarakat). Keduanya terus tumbuh berkembang dari pra kemerdekaan hingga sekarang melewati berbagai periode pemerintahan. Itu menjadi bukti otentik adanya dialektika antara dana sosial khususnya zakat dengan *civil society.*

Jika zakat di bawah dominasi negara seperti yang digagas oleh Masdar maka seakan mencerabutnya dari akar historis kelahirannya dari rahim civil society. Negara semakin berkuasa, di sisi lain *civil society* sebagai penyeimbang negara melemah. Melemahnya civil society menandakan lemahnya demokrasi.

Partisipasi masyarakat dalam tata kelola zakat menjadi kurang berkembang. Walaupun di BAZNAS secara struktural mensyaratkan adanya unsur masyarakat sebagai anggota, namun tidak otomatis mampu menyalurkan ide dan inspirasi dari kalangan *civil society.* Bahkan seakan unsur *civil society*

---

[111] Faisal, "Sejarah Pengelolaan Zakat Di Dunia Muslim Dan Indonesia (Pendekatan Teori Investigasi-Sejarah Charles Peirce Dan Defisit Kebenaran Lieven Boeve)," dalam *Jurnal Analisis*, Vol. XI, No. 2 Desember 2011, 2011, h. 241–272.

[112] Ulil Abshar Abdalla, *Menjadi Muslim Liberal*, (Jakarta: Nalar. 2005), h. 27.

tersebut terlebur dalam budaya kerja BAZNAS yang birokratis dan seolah-olah hanya berfokus mengurusi BAZNAS yang hierarkis dari pusat hingga ke daerah-daerah. LAZ seakan menjadi terlupakan. Padahal tugas BAZNAS tidak hanya mengembangkan BAZ di bawahnya, melainkan juga mengembangkan LAZ-LAZ.

Perdebatan hak kuasa atas tata kelola zakat dilatar belakangi oleh konstruksi sosial dan perbedaan kepentingan terhadap kelembagaan zakat. Zakat antara diserahkan negara atau *civil society* juga berkaitan erat dengan adanya perbedaan pandangan terhadap penafsiran ayat-ayat al-Qur'an maupun hadis yang kemudian kalangan Islam Indonesia baik modernis, revivalis maupun tradisionas berupaya menerjemahkannya dalam konteks yang relevan di Indonesia. Masing-masing dengan argumentasinya.

Dalam konteks *civil society,* zakat merupakan kekuatan politik dalam membangun kekuatan penyeimbang negara sebagai bukti nyata adanya demokratisasi di Indonesia. Tujuan filosofi zakat di sini yaitu mewujudkan keadilan, pemerataan dan kesejahteraan berbasis semangat solidaritas sosial. Maka, dalam pandangan civil society sudah selayaknya zakat berada di luar intervensi negara agar mampu mewujudkan masyarakat yang mandiri melalui pemberdayaan masyarakat. Negara sebagai regulator dan pengawas. Untuk operator akan lebih baik di tangan *civil society.*[113]

Marx memposisikan negara berlawanan dengan *civil society.* Negara selalu superior dan civil society selalu pada posisi inferior. Sedangkan Weber melihat keduanya dengan posisi yang berbeda dengan kepentingannya masing-masing.

[113] Wawancara pribadi dengan Slamet Surachmat selaku amil pada Lazis Biaturrahman pada 15 Oktober 2019 via telepon.

Negara memiliki kekuasaan untuk mengatur, merubah bahkan memaksakan kehendaknya.[114]

Hobbes melihat pentingnya kekuasaan negara untuk menghindari pertarungan memperjuangkan kepentingannya masing-masing. Negara dianggap mewakili kepentingan publik, sedangkan masyarakat hanya mewakili kepentingan pribadi dan kelompoknya. Negara berpihak pada kepentingan warga/ publik sehingga Hobbes memandang negara perlu memiliki kekuasaan yang dominan.[115]

Mills menyampaikan elit penguasa selalu datang dari kelompok masyarakat tertentu.[116] Poulantzas melihat negara sebagai wilayah berlangsungnya pergulatan politik antar kelas baik ekonomi, politik, maupun ideologi.[117] Tak terkecuali dalam pengelolaan zakat yang menjadi wilayah kontestasi antara negara dan *civil society.*

Zakat dalam tata kelola negara mampu mendongkrak angka perolehan dana zakat, meningkatkan angka pembayar zakat dan menciptakan lembaga tata kelola zakat modern. Namun, secara bersamaan menjadikan zakat lebih menjadi "prosesi bernegara" dibandingkan sebagai ritual beragama. Hal ini karena zakat lebih sebagai praktik bernegara daripada

---

[114] Bachtiar Alam, "Antropologi dan Civil Society: Pendekatan Teori Kebudayaan," dalam *Antropologi Indonesia*, Vol. 30, No. 2, 2006, h. 193-200.

[115] Daya Negri Wijaya, "Kontrak Sosial Menurut Thomas Hobbes dan John Locke," dalam *JSPH (Jurnal Sosiologi Pendidikan Humanis),* Vol. 1, No. 2, Desember 2016, h. 183-193.

[116] Ahmad Imam Mawardi, "Charles Wright Mills dan Teori Power Elite: Membaca Konteks dan Pemetaan Teori Sosiologi Politik Tentang Kelas Elite Kekuasaan," dalam *Jurnal Sosiologi Pendidikan Humanis,* Vol. 4, No 2. Desember 2019, h. 73-83.

[117] Adi Suryadi Culla, *Rekonstruksi Civil Society Wacana dan Aksi Ornop di Indonesia.,* (Jakarta: LP3ES Indonesia. 2006), h. 70.

praktik beragama di bawah kontrol ajaran, yang berakibat rendahnya kepercayaan masyarakat.

*Trust* menurut Fukuyama merupakan bagian penting dari modal masyarakat untuk berdemokrasi secara sehat.[118] Manakala tata kelola zakat dalam kondisi saling tidak percaya dan penuh kepentingan, maka trust akan sulit tercapai.

Adanya kepercayaan dana zakat akan dikelola dan diberdayakan sesuai dengan syariat Islam akan mampu tercapai dengan adanya transparasi dan akuntabilitas melalui laporan secara berkala yang diaudit baik internal maupun eksternal.

Baik LAZISMU maupun NU-Care LAZISNU membangun pemahaman bahwa zakat merupakan instrumen kesejahteraan yang sangat potensial bagi kemiskinan sekaligus sebagai wujud tanggung jawab bersama kepada kaum lemah. Trust dibangun melalui sistem pertanggung jawaban dengan jasa auditor dan melaporkannya kepada semua unsur yang berkepentingan termasuk kepada pemerintah (kementerian agama), kepala daerah dan BAZNAS.

Perbedaan kepentingan antara BAZNAS sebagai pengelola zakat yang menawarkan pengentasan kemiskinan dan pembangunan untuk kepentingan negara dengan LAZ sebagai pengelola zakat yang menawarkan peningkatan kesalehan individu dan sosial untuk penguatan komunitas melalui pemberdayaan masyarakat lemah tak bisa dihindari. Keduanya menjadikan mustahik sebagai komoditas dan memperebutkan simpati muzaki. Muzaki LAZ adalah warga masyarakat yang sejahtera yang juga menjadi muzaki BAZ negara ketika ia menjadi PNS. Pada saat yang bersamaan bisa

---

[118] Djamaludin Ancok, "Membangun Kepercayaan Menuju Indonesia Madani, Demokratis Dan Damai (Sebuah Tinjauan Psikologi Sosial)," dalam *Buletin Psikologi*, Tahun X, No. 2, Desember 2002, h. 45-55.

menjadi perebutan. Demikian pula hanya dengan mustahik. Terkadang satu mustahik menjadi target sasaran beberapa lembaga zakat.

Pada LAZ berbasis *civil society*, dominasi berada di tangan kaum agamawan sebagai pemangku kekuasaan dibawah legitimasi budaya dan tradisi beragama. Pada BAZNAS dominasi berada di tangan negara melalui aparatnya dibawah legitimasi hukum atau UU zakat.

Gerakan *civil society* dalam kaitannya dengan pengelolaan zakat terlihat jelas dari LAZISMU dan NU-care LAZISNU yang berbasis semangat spiritualitas dan kolektivitas, tokoh agama berbasis kekuasaan kharismatik. Dalam mengelola zakat menjadikannya sebagai sistem pengaman ekonomi bagi anggotanya sekaligus sebagai instrumen relasi kaum miskin dan kaya dalam komunitasnya. Hal ini menjadikan zakat sebagai sarana kemandirian dalam pemberdayaan masyarakat tanpa tergantung pada peran pemerintah.

Sejak zaman penjajahan Belanda kas masjid diperoleh melalui ZIS oleh *civil society* telah memiliki andil besar terhadap kemajuan masyarakat. Pendayagunaan ZIS bersifat lintas agama dengan dasar kemaslahatan rakyat Indonesia.[119] Eksistensi civil society melalui filantropinya berhadapan dengan politik kolonial Belanda yang berusaha menjinakkan elan vital zakat dengan mengawasi kas masjid.[120] Benih kemandirian wilayah terjajah terbangun melalui filantropi Islam *civil society* dalam menghadapi penindasan kolonial.

Regulasi zakat lahir pada tahun 1999 melalui Undang-Undang No.38 tahun 1999 merupakan upaya modernisasi

---

[119] Widyawati, "Filantropi Islam Dan Kebijakan Negara Pasca Orde Baru: Studi Undang-Undang Zakat Dan Wakaf" (Tesis, UIN Syarif Hidayatullah, 2011), h. 1-187.

[120] Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, (Jakarta: LP3ES, 1985), h. 1-276.

lembaga pengelolaan zakat. Masyarakat dapat membuat LAZ dan pemerintah dengan semua jajarannya dapat membentuk BAZ. Di sini terlihat posisi antara BAZ dan LAZ sejajar.[121] Namun demikian, UU tersebut belum mencantumkan pembagian tugas yang jelas, koordinasi dan fungsi sehingga masing-masing lembaga zakat terkesan berjalan sendiri-sendiri. Semua lembaga zakat ingin menjadi pengelola, sementara yang berperan sebagai pengawas dan pembuat aturan kebijakan tidak ada. Pemerintah sendiri belum mampu memerankan fungsi sebagai pengawas dan pembuat kebijakan dengan baik.

Hal itulah yang coba diperbaiki di Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 dengan mengupayakan sentralisasi zakat melalui BAZNAS yang dibentuk pemerintah di semua tingkatan pemerintahan. Harapannya LAZ bentukan *civil society* berfungsi pada unit pengumpul zakat yang terintegrasi secara institusional dengan BAZ milik pemerintah.

Sayangnya, harapan tersebut jauh dari kenyataan. UU zakat yang baru bukan mendorong ke arah integrasi zakat nasional malah justru membuat LAZ-LAZ bertransformasi dari lembaga zakat menjadi lembaga kemanusiaan.[122] Hal ini karena regulasi zakat yang terbaru dipandang sebagian kalangan menyempitkan ruang gerak LAZ.

Dengan lahirnya regulasi zakat mendorong pertumbuhan LAZ. Relevansi zakat dengan *civil society* terasa getarannya dengan hadir dan tumbuh suburnya LAZ dengan berbagai program kemanusiaan: pendidikan, ekonomi, kesehatan hingga tanggap bencana.

Lembaga pengelola zakat merupakan institusi yang mengelola dana publik sehingga kepercayaan masyarakat

---

[121] Lihat regulasi Zakat UUPZ/38/1999.

[122] Ali Nurdin, "Transformasi Dompet Dhuafa dari Lembaga Amil Zakat menjadi Lembaga Sosial Kemanusiaan," dalam *Jurnal Al-Turāṡ*, Vol. XIX, No. 2, Juli 2013, h. 345-366.

menjadi faktor yang signifikan bagi keberlangsungan lembaga. Baik BAZ maupun LAZ memposisikan diri untuk mendapat kepercayaan masyarakat. Di sisi lain, eksistensi keduanya juga ditentukan oleh kenyataan hubungan antara negara dan agama atau pandangan politik penguasa.

Saat birokrasi kuat, maka organisasi pengelola zakat yang dikelola negara cenderung menguat. Sebaliknya, saat birokrasi mengalami dilegitimasi maka kepercayaan rakyat terhadap lembaga pengelola zakat negara juga cenderung melemah.[123]

Tren sekarang, lembaga zakat negara mengalami penguatan struktur kelembagaan sehingga posisi LAZ mengalami pelemahan. Dengan kondisi demikian, LAZISMU dan NU-Care LAZISNU berupa menjaga kepercayaan masyarakat dengan berbagai upaya.

Regulasi zakat No 23 tahun 2011 menurut Fuad Nasar secara ringkas memuat 8 hal pokok, yaitu: pertama, kategorisasi lembaga (BAZ/LAZ); kedua, tugas dan wewenang BAZ dan LAZ sebagai pengumpulan dan pendistribusian ZIS; ketiga, hierarki kelembagaan baik BAZNAS maupun LAZNAS; keempat, proses pembentukan lembaga; kelima, persyaratan lembaga; keenam, prosedur perizinan; ketujuh, sistem pengawasan (audit syariah dan audit keuangan); dan ke delapan sanksi wan prestasi.[124]

Indonesia sebagai negara demokrasi sudah seharusnya mendorong semangat *civil society* tumbuh di negara ini. Salah satunya dengan memperhatikan lembaga zakat yang lahir atas partisipasi masyarakat agar tetap memiliki ruang gerak yang luas.

---

[123] Fauzia, *Faith and The State*…., h. 1-265.

[124] Fuad Nasar, Kebijakan Legalitas OPZ Ditengah Pandemi Covid-19 BAZNAS dan Kemenag RI, Diskusi Online Sesi ke-2, Selasa 5 Mei 2020, pukul 10.00 – 12.30 WIB. FOZ.

Salah satu tantangan utama dalam pengelolaan zakat di era integrasi menurut Fuad Nasar adalah sistem pendataan dan pelaporan zakat yang belum mampu menyamai sistem pendataan dan pelaporan pajak. Efeknya banyak orang yang lolos pajak, namun lebih banyak lagi orang yang lolos dari kewajiban berzakat.[125]

Dunia zakat nasional, baik lembaga zakat semi pemerintah (BAZNAS) maupun lembaga zakat kalangan *civil society* (LAZ) saling bahu-membahu berusaha mengatasi dampak sosial ekonomi pandemi covid 19. Krisis ekonomi dan sosial di masa pandemi menjadikan APBN saja tidaklah cukup memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia. *Civil society* sebagai mitra pemerintah sudah seharusnya ikut berpartisipasi baik secara langsung maupun tidak langsung dalam mengatasi krisis nasional. Sinergi antara civil society dengan pemerintah sebagai suatu modal sosial bangsa Indonesia yang signifikan di saat pandemi.

Di masa pandemi covid-19 tahun 2020 selain tantangan tersebut di atas, sesuai dengan regulasi zakat terbaru, setelah 5 tahun berjalan setiap lembaga amil zakat (LAZ) yang ada harus melakukan verifikasi ulang untuk perpanjangan operasionalisasi lembaga. Verifikasi ulang ini bagi sebagian besar LAZ tepat jatuh di tahun 2020. Hal ini menjadikan suatu tantangan bagi semua pihak stake holder zakat (BAZNAS, Kemenag, maupun LAZ) bagaimana situasi yang

---

[125] Fuad Nasar, Kebijakan Legalitas OPZ Ditengah Pandemi Covid-19 BAZNAS dan Kemenag RI, Diskusi Online Sesi ke-2, Selasa 5 Mei 2020, pukul 10.00 – 12.30 WIB, FOZ. Dalam diskusi online via zoom yang diselenggarakan oleh Forum Zakat (FOZ) tersebut, Fuad Nasar selaku Direktur Zakat dan Wakaf Kementerian Agama RI berupaya menyerap aspirasi dari berbagai lembaga zakat (LAZ) *civil society* yang berguna bagi penguatan kapasitas lembaga zakat nasional. Diskusi diikuti sekitar 77 peserta dari berbagai lembaga zakat *civil society* dengan moderator Nana Sudiana selaku Ketua Umum FOZ.

kurang kondusif namun harus tetap menjalankan regulasi. Tidak lain dengan tujuan mengedepankan gerakan zakat nasional yang taat asas bernegara.[126] Verifikasi ulang diajukan LAZ dalam jangka waktu 6 bulan sebelum ijin operasional habis. Dasar regulasi terbaru terkait ini adalah Perbaznas No.3 Tahun 2019 yang merupakan aturan turunan dari KMA No. 333 tahun 2015.[127]

Pasal 18 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dan pasal 57 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 mengatur mengenai syarat umum rekomendasi LAZ. Syarat umum ini terdiri atas 7 aitem, yaitu: pertama LAZ tersebut mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial atau lembaga berbadan hukum; kedua, memiliki pengawas syariat; ketiga, bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala; keempat, bersifat nirlaba/non profit; kelima, memiliki program pendayagunaan ZIS; keenam, memiliki kemampuan teknis administrasi dan keuangan; dan ketujuh, tidak termasuk dalam ranah UPZ.

Dalam tataran teknis dan praktis, semua stoke holder zakat nasional harus mengikuti regulasi yang berjalan. Terkait dalam syarat umum tersebut di atas, khususnya aitem ketujuh menjadi suatu bahan diskusi bagi LAZ BUMN. Kasus yang muncul di lapangan adalah BAMUIS BNI sebagai LAZ BUMN mau tidak mau harus mengikuti regulasi yang ada sehingga harus menjadi UPZ. Hal ini menyesuaikan dengan

---

[126] Fuad Nasar, Kebijakan Legalitas OPZ Ditengah Pandemi Covid-19 BAZNAS dan Kemenag RI, Diskusi Online Sesi ke-2, Selasa 5 Mei 2020, pukul 10.00 – 12.30 WIB, FOZ.

[127] KMA Nomor 333 Tahun 2015 merupakan regulasi yang berisi tentang pedoman izin pembentukan LAZ. Perbaznas Nomor 3 Tahun 2019 merupakan aturan turunan dari KMA no 333 tahun 2015 tentang rekomendasi LAZ. Perbaznas no 3 Tahun 2019 ini merupakan pembaharuan dari Perbaznas Nomor 4 Tahun 2014. Tidak ada perbedaan secara substansial. Perbedaan hanya pada status belum dan sudah dilembar negarakan.

pasal 16 UU No 23 Tahun 2011 mengenai ketentuan instansi pemerintah membentuk suatu UPZ (Unit Pengumpul Zakat) di bawah BAZNAS bukan suatu LAZ BUMN.

Kementerian Agama selaku otoritas ijin legalisasi LAZ memberikan solusi dalam bentuk relaksasi prosedur dalam perijinan dan perpanjangan ijin operasional LAZ dalam masa darurat pandemik covid-19. Relaksasi prosedur (mekanisme alternatif/pengganti) ini dilakukan dengan pemenuhan kecukupan administrasi dan dalam hal verifikasi lapangan, prosedur lengkap akan dijalankan setelah kondisi memungkinkan.[128] Hal ini mengingat di masa PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar) di ibukota negara dan sejumlah daerah menjadikan verifikasi lapangan menjadi suatu hal yang tidak mungkin dilakukan.

Beberapa tantangan pengajuan ijin operasional LAZ atau verifikasi ulang LAZ yang dapat penulis simpulkan dari diskusi FOZ, BAZNAS dan Kementerian Agama sebagai berikut:[129]

[128] Verifikasi lapangan di sini bermakna mengunjungi lokasi, observasi, visitasi, interview dan mencocokkan dokumen kelengkapan administrasi dengan fakta di lapangan. Fuad Nasar, Kebijakan Legalitas OPZ Ditengah Pandemi Covid-19 BAZNAS dan Kemenag RI, Diskusi Online Sesi ke-2, Selasa 5 Mei 2020, pukul 10.00 – 12.30 WIB, FOZ.

[129]Fuad Nasar, Kebijakan Legalitas OPZ Ditengah Pandemi Covid-19 BAZNAS dan Kemenag RI, Diskusi Online Sesi ke-2, Selasa 5 Mei 2020, pukul 10.00 – 12.30 WIB, FOZ. Tabel ini merupakan hasil rangkuman diskusi online sesi 2 dengan diskusi online sesi 1 dengan narasumber Hambali selaku Bagian Legalisasi LAZ dari BAZNAS yang diselenggarakan oleh FOZ.

| NO | Regulasi UU 23 Th 2011 | Tantangan | Tawaran /Ajuan Solusi |
|---|---|---|---|
| 1. | Pasal 25: Pengelolaan zakat dan pendistribusian zakat sesuai dengan syariat. Salah satu turunan dari pasal ini adanya ketentuan DPS (Dewan Pertimbangan Syariah) lembaga zakat baik internal maupun eksternal harus mendapat rekomendasi dari MUI. | Belum ada standar DPS dari MUI. Rekomendasi dari MUI belum keluar karena harus mengikuti prosedur yang tidak mudah, apalagi ditengah pandemi covid-19 menjadikan proses rekomendasi MUI Pusat menjadi tertunda. Hal ini mengingat rekomendasi MUI Pusat keluar setelah adanya sidang pleno. | Kalau DPS sudah terdata menjadi DSN (Dewan Syariah Nasional) sementara dapat dipakai tanpa harus menunggu rekomendasi dari MUI. BAZNAS sebaiknya membuat ketentuan relaksasi terkait prosedur yang sifatnya administratif. |
| 2. | DPS harus mendapat rekomendasi dari MUI. | DPS belum diatur secara spesifik di LAZ terkait jumlah minimal DPS di suatu lembaga zakat maupun | Perlu diatur secara spesifik terkiat DPS di suatu lembaga zakat apakah boleh juga merangkap sebagai DPS di |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | rangkap peran di lembaga zakat lain | lembaga zakat lain. |
| 3. | Ijin pembukaan cabang LAZ di daerah perlu rekomendasi BAZ daerah | Beberapa LAZ mengalami kendala karena belum mendapat rekomendasi dari BAZ daerah. Salah satu contohnya: OPZ di Provinsi Banten yang mengalami miss komunikasi dengan Kanwil Kemenag Banten sehingga izin perwakilan terhambat. Demikian juga beberapa LAZ Nasional yang ingin membuka cabang di Maluku sudah koordinasi dengan Kanwil Maluku namun belum mendapat | Perlu melaporkan BAZ daerah tersebut ke BAZNAS agar dilakukan koordinasi lebih lanjut. Intinya UU No. 23 Tahun 2011 dan PP No. 14 sebagai regulasi yang menjadi dasar hukum yang ditentukan negara dengan tetap menghormati perbedaan pemahaman fikih. Ini menunjukkan masih belum adanya kesamaan persepsi antara BAZNAS pusat dengan BAZ daerah terkait peran dan fungsinya |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | rekomendasi BAZNAS. | sesuai dengan regulasi UU No 23 Tahun 2011. |
| 3. | Tugas dan Peran BAZNAS sebagai pemberi rekomendasi ijin LAZ (validator kelengkapan administrasi), Kemenag sebagai pemberi otoritas keluarnya ijin operasionalisasi LAZ. | Banyak BAZNAS daerah yang belum begitu memahami (satu persepsi) terkait peran dan fungsi ini. Salah satu contoh kasus: permohonan pembukaan izin perwakilan LAZIS Jateng di beberapa kabupaten/kota , ternyata BAZ daerah belum tahu mengenai Perbaznas No.3 Tahun 2019. | Perlu ada sosialisasi terkait peran dan fungsi ke semua stoke holder zakat, terutama BAZNAS daerah, Kanwil Kemenag karena masing-masing memiliki kebijakan sendiri-sendiri (belum satu persepsi). Perlu juga dibuatkan prototipe yang baku agar standarnya sama. |
| 4. | Kebijakan zakat ASN disalurkan melalui BAZNAS | Kenyataan ada ASN yang berzakat melalui LAZ | Perlu penjelasan lebih lanjut apakah kebijakan ini sebagai syarat pemberian rekomendasi. |
| 5. | Pasal 63: Ijin Perwakilan | LAZ Nasional yang sudah | BAZNAS dan Kementerian |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | LAZ | mendapat ijin perwakilan dari BAZNAS untuk membuka perwakilan di Provinsi maupun Kabupaten dianggap ilegal bahkan disamakan dengan LAZ Provinsi atau LAZ Kabupaten/Kota. | Agama Pusat perlu membuat tembusan atau mensosialisasikan ke BAZNAS Provinsi atau daerah dan Kanwil Kemenag/ Kemenag Kota/Kabupaten agar LAZ nasional perwakilan tersebut tidak dianggap ilegal. |
| 6. | Pasal 1: Lembaga zakat baik BAZ maupun LAZ berwenang menghimpun dan menyalurkan zakat | Kasuistik di Papua: BMH Papua menemukan adanya edaran BAZNAS Papua berisi bahwa yang berhak melakukan penyaluran ZIS adalah BAZNAS dan UPZ yang legal. LAZ sekedar menghimpun zakat. LAZ | Perlu sosialisasi regulasi zakat secara menyeluruh ke BAZ daerah-daerah agar satu persepsi. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Assalam di Papua juga belum mendapat ijin operasional (terkendala ijin). | |
| 7. | Amil zakat harus mendapat ijin legalitas dari negara sesuai dengan ketentuan Undang-Undang. | Adanya berbagai kalangan masyarakat yang tiba-tiba muncul di masa pandemi melakukan fundraising (pengumpulan dana publik) untuk donasi kemanusiaan baik secara virtual maupun offline tanpa memperhatikan ijin legalitas. | Izin legalitas bagi amil ZIS yang melakukan aktivitas secara virtual maupun offline caranya dengan menggandeng lembaga zakat yang sudah memiliki izin legalitas. Misalnya kitabisa.com yang menggandeng salah satu LAZ *civil society* yang sudah memiliki ijin operasional. |
| 8. | Pasal 16 UU No 23 Tahun 2011 mengenai ketentuan instansi pemerintah | BAMUIS BNI dalam regulasi lama yaitu UU No 38 Tahun 1999 statusnya sebagai LAZ | Di regulasi zakat, mau tidak mau LAZ BUMN harus menyesuaikan diri yaitu |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | membentuk suatu UPZ (Unit Pengumpul Zakat) di bawah BAZNAS bukan suatu LAZ BUMN. | BUMN dan sifatnya legal karena sudah terverifikasi. | sebagai UPZ di bawah BAZNAS (PP no 14 Tahun 2014 pasal 53). Belum ada pijakan hukum bagi LAZ BUMN. |
| 9. | Adanya jaminan ketenagakerjaan dan jaminan sosial kesehatan/asuransi lain bagi seluruh pegawai LAZ | Ada beberapa kalangan yang tidak sepakat menggunakan jaminan/asuransi | Perlu diskusi lebih lanjut terkait perbedaan pandangan keagamaan mengenai asuransi agar kebijakan yang ada mampu menjembatani hal ini |
| 10. | Surat pernyataan seluruh pegawai LAZ tidak merangkap sebagai pegawai/karyawan BAZNAS dan atau LAZ lainnya | Masih ada beberapa yang merangkap sebagai amil di lembaga zakat lain . | Amil belum menjadi profesi yang menjanjikan, wajar bila beberapa amil tidak full time sebagai amil. Regulasi zakat perlu memperhatikan hal ini. |
| 11. | Surat pernyataan | Ada LAZ nasional yang | Perlu dievaluasi |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | kesanggupan menghimpun dana 50M/tahun (LAZ skala nasional), 20M/tahun (LAZ skala provinsi), dan 3M/tahun (LAZ skala Kab/Kotamadya ). | jumlah penghimpunan zakatnya tidak sesuai jumlah yang ditentukan oleh regulasi namun skalanya LAZ nasional | syarat minimal penghimpunan LAZ sesuai dengan levelnya. Perlu juga BAZ ditetapkan syarat yang sama agar bisa lebih fair dan mendorong kinerja BAZ daerah |
| 12. | Penyataan kesediaan berkoordinasi dengan Pemda dan BAZNAS Provinsi/Kabupaten atau Kotamadya dalam pembukaan perwakilan sesuai skala | Stoke holder zakat belum satu persepsi | Harusnya tidak hanya LAZ yang membuat pernyataan bersedia berkoordinasi, melainkan Kemenag, Pemda, BAZNAS daerah juga mendukung dan sepemikiran/sama-sama siap bersinergi. Perlu sosialisasi lebih lanjut. |
| 13. | Surat pernyataan tidak terafiliasi dengan suatu | Sulit ditemukan yang benar-benar netral | Hal ini dijumpai tidak hanya LAZ namun juga |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | partai politik | atau tidak berafiliasi terhadap suatu partai politik | BAZ. Hal ini diduga pengalaman berorganisasi ternyata juga mempengaruhi *ghirah* untuk bergerak di dunia filantropi. |
| 14. | KMA No.733 Tahun 2018 tentang pedoman audit syariah atas pelaporan pelaksanaan pengelolaan ZIS dan DSKL (Dana Sosial Kemanusiaan Lainnya). | Audit syariah internal dan eksternal sudah dilakukan oleh LAZ namun terkendala | Belum semua lembaga filantropi memberikan bukti setor zakat kepada muzaki (mengacu pasal 23 UU No 23 Th 2011) |

Selama periode 2014 - 2020, BAZNAS mencatat jumlah total permohonan rekomendasi LAZ ada 172 permohonan. Dari proses ajuan tersebut ada 85 permohonan yang tidak diberikan rekomedasi dan 87 LAZ yang mendapatkan rekomendasi.[130]

Huzaifah Hanum selaku perwakilan BAZNAS dalam forum diskusi FOZ menambahkan keterangan 85 LAZ yang

[130] Romidi Karnawan, dalam sesi diskusi Kebijakan Legalitas OPZ Ditengah Pandemi Covid-19 BAZNAS dan Kemenag RI, Diskusi Online Sesi ke-2, Selasa 5 Mei 2020, pukul 10.00 – 12.30 WIB, FOZ.

belum mendapat rekomendasi dari BAZNAS karena ada persyaratan administrasi yang belum terpenuhi.

Romidi Karnawan menjelaskan lebih lanjut bahwa dari 87 LAZ yang telah mendapat rekomedasi BAZNAS, diperoleh hasil sebagai berikut: 27 LAZ skala nasional, 19 LAZ skala provinsi, dan 41 LAZ skala Kabupaten/Kotamadya.[131]

LAZ skala nasional dapat membuka 1 perwakilan pada setiap provinsi setelah mendapat ijin dari BAZNAS Provinsi dan Kakanwil Kemenag Provinsi. LAZ skala provinsi dapat membuka membuka perwakilan pada setiap Kabupaten/Kotamadya setelah mendapat izin dari BAZNAS Kabupaten/Kotamadya dan Kepala Kemenag Kabupaten/Kotamadya.

Peta persebaran LAZ berdasar rekomendasi BAZNAS dalam kurun waktu 2014-2020 sebagai berikut:

Sumber Data: BAZNAS

[131]Romidi Karnawan, dalam sesi diskusi Kebijakan Legalitas OPZ Ditengah Pandemi Covid-19 BAZNAS dan Kemenag RI, Diskusi Online Sesi ke-2, Selasa 5 Mei 2020, pukul 10.00 – 12.30 WIB, FOZ.

Dari peta pesebaran LAZ tersebut terlihat bahwa LAZ sudah menjangkau di hampir seluruh wilayah Indonesia. Namun demikian belum ada data secara nyata bagaimana koordinasi dan hubungan antara LAZ dan BAZNAS di masing-masing wilayah.

Pasal 17 dan 18 Perbaznas No.3 Tahun 2019 mengenai syarat pembentukan perwakilan salah satunya LAZNAS harus melampirkan data mustahik dan muzaki di provinsi, demikian pula halnya dengan perwakilan di kabupaten/kotamadya. Dengan demikian, bila semua stoke holder zakat taat aturan, seharusnya pusat data muzaki dan mustahik nasional dapat terintegrasi di bawah koordinasi BAZNAS. Namun kenyataannya hingga sekarang belum tersedia pusat data muzaki dan mustahik secara nasional. Sifatnya masih parsial, sebatas masing-masing lembaga.

Kenyataan ini diperkuat dengan adanya NPWZ yang juga sifatnya parsial. Masing-masing lembaga zakat memiliki NPWZ. Jika muzaki menyalurkan ZIS ke berbagai lembaga zakat maka ia akan memiliki lebih dari satu NPWZ.[132]

Zakat di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No 38 tahun 1999 yang kemudian berganti ke Undang-Undang No 23 Tahun 2011 di Indonesia mengikuti dinamika sosial masyarakat. Fenomena ini menurut Asep Saefudin Jahar menunjukkan adanya penguatan birokratisasi.[133]

Birokratisasi syariah dalam pengelolaan zakat nasional ini bertujuan untuk mewujudkan tata kelola zakat oleh masyarakat dan negara yang berujung pada terwujudnya keadilan dan kesejahteraan sosial. Dengan birokratisasi syariah maka akan memberi ruang bagi masyarakat muslim sebagai citizenship sehingga kepentingan umat Islam

---

[132] Wawancara pribadi dengan Abdul Rauf NU-Care LAZISNU

[133] Jahar, Husin, and Mujani, "Bureaucratizing Sharia in Modern Indonesia: The Case of Zakat Waqf and Family Law."

terakomodir dengan baik. Jahar juga menegaskan dengan birokratisasi syariah berarti hukum Islam tidak hanya ada dalam hukum Islam klasik melainkan ada secara positif di dalam masyarakat. Hukum Islam sebagai praktik yang hidup dalam masyarakat.[134]

Arskal Salim memandang tidak ada potret tunggal di dunia dalam mengejawantahkan hubungan antara agama dan negara, bahkan untuk negara yang serumpun sekalipun seperti Indonesia dan Malaysia. Birokratisasi syariah dalam pandangan Arskal Salim itu menjadi sesuatu hal yang dislokasi karena konsep negara bangsa sebagai sesuatu yang sekuler sehingga tidak mungkin bagi penerapan syariat Islam secara tiba-tiba di dalamnya. Lebih lanjut, ia mempertanyakan seberapa jauh birokratisasi syariah dapat diterima oleh masyarakat Indonesia.[135]

Asep Saefudin Jahar berpandangan birokratisasi syariah sebagai sesuatu yang berbeda dengan Islamisasi negara. Menurutnya inkorporasi syariah ke dalam hukum negara sebagai proyek formalisasi label hukum Islam dan syariah dalam perundang-undangan. Tidak ada upaya *replacing* atau menggantikan sistem aturan yang ada dan menempelkan syariah Islam (islamisasi). Birokratisasi syariah lebih pada bagaimana syariat diadaptasi dalam konteks hukum Indonesia yang berdasar Pancasila. Sebagai bukti konkritnya dalam pengelolaan zakat, tidak menggantikan pajak dan tidak ada

---

[134] Asep Saefudin Jahar, Birokrasi Syariah di Indonesia Modern: Kasus Wakaf Zakat dan Hukum Keluarga. Makalah disampaikan dalam Seminar Pendulum Syariah Antara Negara dan Masyarakat, Jakarta, Kamis 14 Mei 2020, 10.30 – 12.00 WIB via zoom meeting dalam acara Tadarus Litapdimas 7 Diktis Kementerian Agama. Lihat juga dalam Ibid.

[135] Arskal Salim, keynote Speech dalam acara Seminar Pendulum Syariah Antara Negara dan Masyarakat, Jakarta, Kamis 14 Mei 2020, 10.30 – 12.00 WIB via zoom meeting dalam acara Tadarus Litapdimas 7 Diktis Kementerian Agama.

pemaksaan dalam pembayaran zakat. Yang ada adalah bagaimana praktik-praktik keIslaman itu dikembangkan sehingga mampu melayani kesejahteraan dan kepentingan agama.[136]

Asep Saefudin Jahar juga menegaskan bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 sebagai payung hukum zakat nasional menyebutkan bahwa wajib zakat itu individu dan lembaga. Perlu ada reformasi fikih klasik agar mampu melihat kebutuhan masyarakat, kontroling dalam pengelolaan zakat, ada periode untuk verifikasi ulang lembaga zakat sebagai bentuk pengawasan hingga seleksi dsb. Itu semua merupakan bagian dari administrasi/birokratisasi yang diinginkan, jadi bukan murni syariah.[137]

Marzuki mengutip Ibnu Khaldun menyampaikan bahwa syariat Islam selalu bersentuhan dengan negara sebagai diskursus yang tak akan pernah selesai. Imam Ghazali dalam kitabnya Ihya berpandangan agama dan negara itu seperti saudara kembar dan selalu berelasi. Agama sebagai dasar dan negara sebagai penjaganya. Bagaimana dalam praktik kehidupan bermasyarakat dan bernegara menjadikan syariat Islam untuk merasionalisasikan agar lebih transparan dan akuntabel, salah satunya dalam pengelolaan zakat. Ini merupakan suatu hal yang patut diapresiasi dengan positif.[138]

---

[136] Jahar, Husin, and Mujani, "Bureaucratizing Sharia in Modern Indonesia: The Case of Zakat Waqf and Family Law."

[137] Asep Saefudin Jahar, Birokrasi Syariah di Indonesia Modern: Kasus Wakaf Zakat dan Hukum Keluarga. Makalah disampaikan dalam Seminar Pendulum Syariah Antara Negara dan Masyarakat, Jakarta, Kamis 14 Mei 2020, 10.30 – 12.00 WIB via zoom meeting dalam acara Tadarus Litapdimas 7 Diktis Kementerian Agama.

[138] Marzuki Wahid, Pembahas pada Seminar Pendulum Syariah Antara Negara dan Masyarakat, Jakarta, Kamis 14 Mei 2020, 10.30 – 12.00 WIB via zoom meeting dalam acara Tadarus Litapdimas 7 Diktis Kementerian Agama.

Marzuki Wahid juga menyampaikan ada 4 macam perspektif dalam membaca legislasi syariat Islam; 1. Legislasi syariat Islam sebagai upaya gradual sitematis untuk naik tangga ke negara Islam melalui Undang-Undang dan syariat, 2. Legislasi syariah Islam sebagai instrumen. Dalam hal ini legislasi syariat Islam sebagai laboratorium instrumental yang membutuhkan perangkat negara, misalnya dalam pencatatan perkawinan yang membutuhkan kehadiran negara, 3. Legislasi syariat Islam sebagai bentuk pemenuhan HAM. Beragama merupakan hak asasi yang dijamin dalam konstitusi, sehingga legislasi syariah sebagai sesuatu yang dibenarkan. Namun dalam hal ini perlu juga memperhatikan dan memfasilitasi agama-agama lain, 4. Legislasi syariah sebagai upaya dialogis, negoisasi, akomodasi dalam negara berdasar Pancasila. Menurut Marzuki Wahid, birokratisasi syariah yang terlihat salah satunya dalam praktik zakat merupakan bagian dari poin kedua. Bagaimana agar zakat mampu dikelola dengan transparan dan akuntabel. Lebih lanjut menurutnya, ke depan perlu mengembangkan formulasi baru agar tidak mengurangi substansi agama dalam kerangka NKRI.[139]

Salah satu tantangan implementasi pengelolaan zakat berdasar regulasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 mengenai belum optimalnya zakat sebagai sarana pemberdayaan masyarakat. Ada *discrepancy* antara potensi dan realita jumlah zakat yang terkumpul menunjukkan perlunya membangun kesadaran masyarakat untuk berzakat, menciptakan habit (budaya) berzakat dan perlunya literasi zakat. Dalam sisi tata kelola zakat menurutnya regulasi zakat terbaru sudah memberi ruang bagi masyarakat untuk

[139] Marzuki Wahid, Pembahas pada Seminar Pendulum Syariah Antara Negara dan Masyarakat, Jakarta, Kamis 14 Mei 2020, 10.30 – 12.00 WIB via zoom meeting dalam acara Tadarus Litapdimas 7 Diktis Kementerian Agama.

berpartisipasi. Yang perlu dioptimalkanadalah sinergi dalam membangun zakat nasional.[140]

Potensi zakat nasional menurut Kamarudin Amin 233 Trilyun. Itu sudah mencakup total keseluruhan jenis zakat. Dari jumlah tersebut, baru 2 hingga 2,5 % tergali secara nasional. Hal ini lah mendasari dan menjadi latar belakang perlunya indeks literasi zakat secara nasional. Survey Indeks literasi zakat nasioanl ini dilakukan di awal tahun 2020 di 32 provinsi Indonesia dengan 3200 responden. Tujuannya untuk membuat peta literasi di seluruh wilayah indonesia. Di sisi lain sebagai sarana yang efektif bagi lembaga zakat dalam menentukan kebijakan pengelolaan zakat di masing-masing wilayah. Hal yang tidak kalah pentingnya yaitu sebagai milestone pendorong bagi seluruh stokeholder zakat untuk mengedukasi masyarakt.[141]

Adanya *discrepancy* antara potensi zakat dan jumlah yang terkumpul menurut Muhammad Hasbi Zaenal selaku Direktur Puskaz BAZNAS ada beberapa hal, diantaranya: 1. Masih rendahnya literasi masyarakat mengenai zakat, 2. aksesibilitas yang lebih memudahkan muzaki untuk berzakat langsung ke mustahik, 3.masih rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga zakat. Hasil ILZN

---

[140] Asep Saefudin Jahar, Birokrasi Syariah di Indonesia Modern: Kasus Wakaf Zakat dan Hukum Keluarga. Makalah disampaikan dalam Seminar Pendulum Syariah Antara Negara dan Masyarakat, Jakarta, Kamis 14 Mei 2020, 10.30 – 12.00 WIB via zoom meeting dalam acara Tadarus Litapdimas 7 Diktis Kementerian Agama.

[141] Bambang Sudibyo, Potensi Zakat dan Wakaf Indonesia. Public Expose Hasil Survey Indeks Literasi Zakat dan Wakaf Tahun 2020, Rabu, 20 Mei 2020 pukul 14.00 – 16.00 WIB, Live streaming BAZNAS TV, Bimas Islam TV.

(Indeks Literasi Zakat Nasional) menurutnya sebagai poin awal menggali lebih lanjut potensi zakat secara nasional.[142]

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 merupakan hasil dari negoisasi perundangan sebagai proses politik dengan mengakomodir *public sphere (civil society)* yang kemudian menyaringnya dalam sistem negara. Undang-Undang tersebut mengakomodir kepentingan publik, bukan sesuatu hal yang sifatnya eksklusif. Salah satu contoh konkritnya di masa pandemi covid-19 di mana negara tidak mampu mengatasi sendiri berbagai efek covid 19 yang menyentuh segala aspek kehidupan masyarakat.

Dalam menghadapi tantangan pandemi covid19, negara justru terbantu dengan hadirnya berbagai kalangan *civil society*; Rumah Zakat, Dhompet Dhuafa dsb. Itu merupakan akibat adanya birokratisasi syariah yang memberi ruang *public sphere*, yang sebelumnya tidak ada ruang untuk itu.[143]

---

[142] Muhammad Hasbi Zaenal, Potensi Zakat dan Wakaf Indonesia. Public Expose Hasil Survey Indeks Literasi Zakat dan Wakaf Tahun 2020, Rabu, 20 Mei 2020 pukul 14.00 – 16.00 WIB, Live streaming BAZNAS TV, Bimas Islam TV.

[143] Asep Saefudin Jahar, Birokrasi Syariah di Indonesia Modern: Kasus Wakaf Zakat dan Hukum Keluarga. Makalah disampaikan dalam Seminar Pendulum Syariah Antara Negara dan Masyarakat, Jakarta, Kamis 14 Mei 2020, 10.30 – 12.00 WIB via zoom meeting dalam acara Tadarus Litapdimas 7 Diktis Kementerian Agama.

NU CARE-LAZISNU

# BAB VI

## Kesimpulan

Transformasi payung hukum pengelolaan zakat di Indonesia dari Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 membawa pengelolaan zakat di Indonesia ke masa transisi.

Pengelolaan zakat yang semula sifatnya desentralisasi menjadi sentralisasi di bawah koordinasi BAZNAS, dengan tetap membuka kran kepada LAZ untuk mengelola zakat. Hal ini tentu saja menimbulkan respons dari lembaga-lembaga zakat di Indonesia, tak terkecuali LAZ berbasis ormas, dalam hal ini NU-Care LAZISNU dan LAZISMU.

Hasil analisis terhadap data empiris lapangan menunjukkan bahwa respons NU-Care LAZISNU dan LAZISMU dalam menyikapi transisi regulasi zakat keduanya menyambut positif dan mempersepsikannya sebagai upaya dan semangat untuk membuat tata kelola zakat nasional menjadi lebih baik dan profesional.

Pada regulasi lama, LAZ diatur hanya dalam 2 pasal, namun di regulasi yang baru, LAZ diatur dalam 13 pasal. Perubahan ini menjadikan syarat berdiri dan ijin operasional LAZ menjadi lebih prosedural dan menjadi tantangan tersendiri. Efeknya LAZ-LAZ dituntut untuk mampu menyesuaikan diri dengan regulasi baru, tak terkecuali dengan NU-Care LAZISNU dan LAZISMU.

Masa transisi pengelolaan zakat nasional berefek pada perubahan peran, fungsi dan koordinasi antar lembaga zakat, khususnya antara BAZNAS (lembaga zakat pemerintah) dengan LAZ (lembaga zakat inisiasi *civil society*). Menguatnya peran BAZNAS menjadikan *positioning* LAZ menjadi tersubordinasi dalam regulasi dan menyempitkan ruang gerak LAZ, termasuk NU-Care LAZISNU dan

LAZISMU sebagai LAZ berbasis ormas. Salah satunya terlihat nyata dalam pembukaan perwakilan atau cabang di wilayah yang secara regulasi dipandang kurang fleksibel (terlalu birokratif dan kaku). Padahal LAZ berbasis ormas secara kelembagaan sudah memiliki hierarki dari pusat hingga ke daerah, cabang dan ranting. Hal ini belum terakomodir dalam regulasi UUPZ/23/2011.

Namun demikian, kedua LAZ tersebut berupaya mengatasinya dengan melakukan berbagai strategi baik dalam lingkup internal maupun eksternal. Dalam lingkup internal, baik Nu-Care LAZISNU maupun LAZISMU melakukan penguatan jejaring internal dengan melibatkan PBNU dan PP Muhammadiyah disamping juga penguatan tata kelola zakat secara internal. Dalam lingkup eksternal NU-Care LAZISNU dan LAZISMU menginisiasi lahirnya POROZ untuk mewadahi aspirasi lembaga-lembaga zakat (LAZ) berbasis ormas. Tujuannya lebih kepada kerja sama dan koordinasi dengan sesama lembaga zakat dengan corak dan kultur yang memiliki kesamaan.

Namun demikian, keduanya tidak membatasi diri untuk koordinasi dan kerja sama dengan lembaga zakat lain, baik lembaga zakat pemerintah (BAZNAS) maupun lembaga zakat inisisasi *civil society* (LAZ). Dengan BAZNAS, baik NU-Care LAZISNU dan LAZISMU juga melakukan pelaporan dan penyesuaian kelembagaan sebagai bentuk taat asas dan regulasi yang berjalan.

Berbagai respons NU-Care LAZISNU dan LAZISMU dalam menyikapi regulasi zakat baru merupakan suatu bentuk nyata hadirnya *Islamic civil society* untuk turut serta secara nyata dan berkontribusi secara positif dalam membangun gerakan zakat nasional yang demokratis.

Secara historis, lembaga zakat di Indonesia lahir dari rahim *civil society* dan berbagai gerakannya telah mampu mendorong legalisasi zakat memasuki ranah hukum positif Negara Republik Indonesia. Sudah sepatutnya jika eksistensi

LAZ penting dijaga dan didukung untuk menjadi penyeimbang BAZNAS sekaligus memajukan gerakan zakat nasional. Tujuannya tidak lain agar kemandirian masyarakat tetap terjaga. Di sisi lain juga sebagai dukungan positif bagi pemerintah dalam mengatasi berbagai problematika bangsa dan negara, berbagi peran dan bekerja sama dalam pembangunan nasional. *Fastabiqul khoirot* dalam merajut benang kemaslahatan umat Islam dan bangsa Indonesia.

lazismu

# DAFTAR PUSTAKA

## Buku/Tesis/Disertasi


Abdillah,. Masykuri. Islam dan Dinamika Sosial Politik di Indonesia, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2011.

Abdullah, Amin. Masyarakat Sipil yang Islami dan BerkeIndonesiaan, Ciputat: Al-Wasat Publishing House dan Civil Islamic Institute, 2011.

Abdurrahman bin Muhammad bin Khaldun. Mukaddimah Ibnu Khaldun, Dar Al-Kitab: Beirut, 2001, cet ke-3, pen. Masturi Irham dkk, Mukaddimah Ibnu Khaldun, Jakarta: Pustaka Al Kautsar, 2011.

Abshar, Abdalla, Ulil Menjadi Muslim Liberal. Jakarta: Nalar. 2005, 27.

Adisasmita, Rahardjo. Manajemen Pemerintah Daerah. Yogyakarta : Graha Ilmu, 2011.

Aflaah, Kuntarno Noor dan Mohd.Nasir Tajang (Ed), Zakat dan Peran Negara, Cetakan I, Jakarta: FOZ (Forum Zakat), 2006.

Afzalurrahman. Muhammad sebagai Pedagang, Jakarta: Yayasan Swarna Bhumi, 1997.

Ahmad, Mustaq. Etika Bisnis dalam Islam, Jakarta: Pustaka Al-Hidayah, 2001.

Ali, A. Yusuf, Ithe Holy Qur'an: Text, Translation and Commentary, Beirut: Dar al arabia, 1938.

Ali, Fachry dan M. Syafii Anwar, Laporan Seminar Mencari Konsep dan Keberadaan *Civil Society* di Indonesia, Jakarta: CESDA, LP3ES, 20 September 1994.

Ali, Muhammad Daud. Sistem Ekonomi Islam Zakat da Wakaf, Jakarta: UI Press, 1988.

Ali, Muhammad. Prawacana Filantropi Islam dalam Hilman Latief, Politik Filantropi Islam di Indonesia: Negara, Pasar, dan Masyarakat Sipil, Yogyakarta: Ombak, 2013.

Anheier, Helmut K. *Civil Society: Measurement and Policy Dialogue*. London: Earthscan, 2004.

Anwar, M. Syafi'i. Pemikiran dan Aksi Islam Indonesia: Sebuah Kajian Politik tentang Cendekiawan Muslim Orde Baru, Cetakan I, Jakarta: Paramadina, 1995.

Arato, A.dan J. Cohen, *Civil Society and Political Theory*, Crambidge: MIT, 1993.

Arifin, Syamsul. Konstruksi Wacana Pluralisme Agama di Indonesia, Humanity, Volume V, Nomor 1, September 2009.

Bakar, Irfan Abu dan Chaider S. Bamualim (eds.), Filantropi Islam dan Keadilan Sosial: Studi tentang Potensi, Tradisi dan Pemanfaatan Filantropi Islam di Indonesia. Jakarta: CSRC UIN SyarifHidayatullah, 2006.

Baso, Ahmad. *Civil Society versus* Masyarakat Madani: Arkeologi Pemikiran *Civil Society* dalam Islam Indonesia, Bandung: Pustaka Hidayah, 1999.

Basyir, Ahmad Azhar. Sambutan Pimpinan Muhammadiyah dalam Muhammadiyah dan NU: Reorientasi Wawasan Keislaman, Yunahar Ilyas, M.Mansur Amin, dan M. Daru Lalito (Ed), Cet.II, Yogyakarta: LPPI UMY, LKPSM NU, dan PP Al Muhsin, 1994.

Bell, Daniel. *American Exceptionalism Revisited: The Role of Civil Society, The Public Interest*, No.95, 1989.

Benda, Harry J. Bulan Sabit dan Matahari Terbit, Islam Indonesia Pada Masa Pendudukan Jepang, Jakarta: PT Dunia Pustaka Jaya, 1985.

Bruinessen, Martin Van, NU: Tradisi, Relasi-Relasi Kuasa, Pencarian Wacana Baru. Yogyakarta: PT LKiS Pelangi Aksara, 1994.

Budiardjo, Miriam. Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia, 2008, 86-87. Lihat juga Sargent, Lyman Tower. Ideologi-Ideologi Politik Kontemporer: Sebuah Analisis Komparatif, terj. AR

Burhani, Ahmad Najib. Empat Kategori Menjadi Muhammadiyah, dalam Becoming Muhammadiyah: Autobiografi Gerakan Kaum Islam Berkemajuan, Bandung PT Mizan Pustaka, 2016.

Casanova, Jose, *Towards a Constructive Engagement of the Fundamentalist Challenge: The Concept of Publics Religion*, Mass: Kuala Lumpur, 1996, 1.

Creswell, Jhon W. 2016. Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Culla, Adi Suryadi. *Masyarakat Madani Pemikiran Teori dan Relevansinya dengan Cita-Cita Reformasi*, Jakarta: Raja Grafindo, 1999.

Culla, Adi Suryadi. *Rekonstruksi Civil Society Wacana dan Aksi Ornop di Indonesia.* Jakarta: LP3ES Indonesia. 2006.

Echoles, Jhon. M dan Hassan Shadily, Kamus Bahasa Inggris-Indonesia, cet. ke-27, Jakarta : PT. Gramedia, 2003.

Effendy, Bachtiar. Islam dan Negara, Jakarta: Paramadina, 1998.

Effendy, Bachtiar. Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia, Prisma No.5, Mei 1995.

Effendy, Bachtiar. Teologi Baru Islam: Pertautan Agama, Negara, dan Demokrasi, Yogyakarta: Galang Press, 2001.

Fachruddin, Fuad. Agama dan Pendidikan Demokrasi: Pengalaman Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama. Jakarta: Pustaka Alvabet, 2006.

Faisal. Sejarah Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim dan Indonesia Pendekatan Teori Investigasi Sejarah Charles Pierce dan Defisit Kebenaran Lieven Boeve, Lampung: IAIN Raden Intan, 2011.

Fakhrudin, Fiqh dan Manajemen Zakat di Indonesia, Malang: UIN Malang Press, 2008.

Fauzia, Amelia, dkk. Filantropi Islam dan Keadilan Sosial: Studi tentang Potensi, Tradisi dan Pemanfaatan Filantropi Islam di Indonesia, Jakarta: CSRC UIN Syarif Hidayatullah, 2006.

Fauzia, Amelia. Faith *and the State: A History of Islamic Philanthropy in Indonesia*, Disertasi . *Melbourne: The Asia Institute, The University of Melbourne*, 2008.

Fauzia, Amelia. Filantropi Islam Sejarah dan Kontestasi Masyarakat Sipil dan Negara di Indonesia. Yogyakarta: Gading Publishing, Cetakan I, Mei, 2016.

FOZ, Cetak Biru Pengembangan Zakat Indonesia 2011-2025: Panduan Masa Depan Zakat Indonesia, Cetakan I. Jakarta: Forum Zakat (FOZ).2012.

Gertz, Clifford. *Peddlers and Princes: Social Change and Economic Modernizations in Two Indonesian Town*, Chicago and London: The University of Chichago Press, 1963.

Gould, CC. *Rethinking Democracy: Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy, and Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

Hadiwijoyo, Suryo Sakti. Negara Demokrasi dan Civil Society, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012.

Khaidir, Piet H. Menuju Peradaban Utama: Membedah Peran Muhammadiyah di Ruang Publik, Ciputat: Al-Wasat Publishing House dan Civil Islamic Institute, 2011.

Hatta, M. Memoirs, Trans, Penders CLM, Singapore: Gunung Agung, 1981.

Hikam, Henry Sitanggang. Jakarta: Penerbit Airlangga. 1997.

Hikam, Muhammad A.S. Nahdlatul Ulama Civil Society dan Proyek Pencerahan dalam Ahmad Baso, *Civil Society* Versus Masyarakat Madani: Arkeologi Pemikiran Civil Society dalam Islam Indonesia, Bandung: Pustaka Hidayah, 1999.

Hikam, Muhammad AS, Demokrasi dan Civil Society, Cetakan ke-2, Jakarta: Pustaka LP3ES, 1999.

Jurdi, Syarifuddin. Muhammadiyah dalam Dinamika Politik Indonesia 1966-2006. Yogyakarta:Pustaka Pelajar. 2010.

Jurdi, Syarifuddin. Pemikiran Politik Islam Indonesia: Pertautan Negara, Khilafah, Masyarakat Madani dan Demokrasi. Yogyakarta: UII Press. 2008.

K, Amiruddin. Model-Model Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim, AHKAM, Volume 3, Nomor 1, Juli 2015.

Kamali, M.H. *Freedom Equality and Justice in Islam, Petaling Jaya: Ilmiah Publisher Sdn. Bhd,* 2002.

Kamil, Sukron. Pemikiran Politik Islam Tematik: Agama dan Negara Demokrasi *Civil Society* Syariah dan HAM Fundamentalisme dan Anti Korupsi. Jakarta: Kencana, 2013.

Karim, Asrory Abdul dkk, Pedoman Zakat 9 Seri, Jakarta: Proyek Peningkatan Zakat dan Wakaf Kementerian Agama RI, 2002.

Keane, John. *Civil Society and The State: New European Perspectives, London: Verso, 1989.*

Khaidir, Piet H Ed. Menuju Peradaban Utama: Membedah Peran Muhammadiyah di Ruang Publik, Jakarta: Al-Wasat Publishing House, 2011.

Kuntowijoyo. Budaya dan Masyarakat. Edisi Paripurna. Yogyakarta: Tiara Wacana, 2006.

Kuntowijoyo. Paradigma Islam: Interpretasi untuk Aksi, Bandung: Mizan, 1991.

Latief, Hilman. Politik Filantropi Islam di Indonesia: Negara, Pasar, dan Masyarakat Sipil, Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2013.

Lewis, Terry, Handbook Manajemen Keuangan Organisasi Masyarakat Sipil, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.

Lexy J. Moleong. 2005. metodologi penelitian kualitatif, Bandung: Remaja Rosdakarya

Luth, Thohir. Masyarakat Madani: Solusi Damai dalam Perbedaan, Jakarta: PT Mediacita, 2002, 4.

Muhammad AS Hikam, Demokrasi dan Civil Society, Jakarta: LP3ES, 1996,34.

Mahmudah, Umi. Manajemen Dana di Lembaga Zakat (Studi pada Lembaga Zakat Baitul Maal Hidayatullah Cabang Malang). Skripsi tidak diterbitkan. Malang: Jurusan Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Islam Negeri (UIN) Malang.2007.

Malik, Abdul. Konstruksi Sosial Kuasa Pengetahuan Zakat : Studi Kasus Tiga Lembaga Zakat di Provinsi Jambi dan Sumatera Barat, Disertasi, Bogor: IPB, 2010.

Mansour Fakih, Masyarakat Sipil untuk Transformasi Sosial: Pergolakan Ideologi LSM Indonesia, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000.

Maridjan, Kacung. Quo Vadis NU: Setelah Kembali ke Khittah 1926, Erlangga, 1992.

Markus, Sudibyo.Muhammadiyah sebagai Mainstream *Civil Society,* Masyarakat Sipil yang Islami dan BerkeIndonesiaan, Ciputat: Al-Wasat Publishing House dan Civil Islamic Institute, 2011.

Mas'udi, Masdar F. Agama Keadilan Risalah Zakat Pajak dalam Islam. Jakarta: P3M. 1993.

Mas'udi, Masdar F. Menggagas Ulang Zakat sebagai Etika Pajak dan Belanja Negara untuk Rakyat. Bandung: Mizan Pustaka, 2005.

Mas'udi, Masdar Farid. Pajak Itu Zakat: Uang Allah untuk Kemaslahatan Rakyat, Cetakan I, Jakarta: PT Mizan Pustaka, 2010.

Nakamura, Mitsuo, et al. Islam and *Civil Society in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS. 2001.

Nasar, M. Fuad. Pengalaman Indonesia dalam Mengelola Zakat: Sejarah, Realitas Baru dan Orientasi Masa Depan. Cetakan I. Jakarta: UI Press. 2006.

Nashir, Haedar. Pragmatisme Politik Kaum Elite, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.

Nurdin, Ali. Transformasi Dompet Dhuafa dari Lembaga Amil Zakat menjadi Lembaga Sosial Kemanusiaan, Al-Turāṡ Vol. XIX No. 2, Juli 2013.

Nurdin, M. Amin & Ahmad Abroni, Mengerti Sosiologi: Pengantar Memahami Konsep-Konsep Sosiologi, Ciputat: UIN Syarif Hidayatullah Press, 2006.

Piet H. Khaidir, Ed. Menuju Peradaban Utama: Membedah Peran Muhammadiyah di Ruang Publik, Jakarta: Al-Wasat Publishing House, 2011.

Prasetyo, Hendro, Ali Munhanif dkk. Islam dan *Civil Society*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002.

Pribadi, Ancas Sulchantifa. Pelaksanaan Pengelolaan Zakat Menurut Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Studi BAZ Kota Semarang. Tesis.Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.

Qardhawi, Yusuf, al Ibadhah fi al-Islam. Beirut: Muassasah Risalah, 1993.

Rachman, Budhy Munawar ed. Kontekstualisasi Doktrin Islam dalam Sejarah, Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina, 1994, 425.

Rahardjo, M. Dawam. Masyarakat Madani; Agama, Kelas Menengah dan Perubahan Sosial, Jakarta: Lembaga Studi Agama Filsafat (LSAF), Yayasan Adikarya IKAPI dan *The Ford Foundation,* 1999.

Rais, M. Amien. Transformasi Masyarakat dan Perkembangan Global, Prosiding Sinposium Nasional Cendekiawan Muslim, 1990: Membangun Masyarakat Indonesia Abad XXI, Jakarta: ICMI, 1991.

Ramage, Douglas E and Andrew McEntyre. *Seeing Indonesia As A Normal Country*, *Australian Strategic Policy Institute* (ASPI), Sidney, May, 2008.Acceseed from www.aspi.org.au/htmlver/seeingindonesiav2.

Ramage, Douglas E. *Politicer in Indonesia Democracy Islam and The Idiology in Tolerance*, London, Routledge, 1995.

Rasul, Syahrudin. Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran dalam Perspektif UU No.17/2003 Tentang Keuangan Negara. Jakarta: PNRI. 2002.

Rosyada, Dede dkk. Pendidikan Kewarganegaraan, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani, Jakarta: Prenada Media, 2003.

Rouf, Abdul. NU dan Civil Islam di Indonesia, Jakarta: Intimedia Ciptanusantara, 2010.

Salim, Arskal, *Challenging the Secular State: The Islamization of Law in Modern Indonesia*, Honolulu: University of Hawai Press, 2008.

Schumpeter, Joseph. *Capitalism Socialism and Democracy*, London: Taylor & Francis e-Library, 2003.

Simangunsong, Bonar dan Daulat Sinuraya, Negara Demokrasi dan Berpolitik yang Profesional, Jakarta: Kharisma Virgo Print, 2004, 117.

Sudewo, Eri. Manajemen Zakat Tinggalkan 15 Tradisi Terapkan 4 Prinsip Dasar, Ciputat: Institut Manajemen Zakat, 2004.

Sugiri, Slamet. Akuntansi Pengantar 2, Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2009.

Sugiyono, Cara Mudah Menyusun Skripsi Tesis dan Disertasi, Bandung: Alfabeta, 2013.

Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan; Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D.* Bandung: CV Alfabeta, 2009.

Suminto, Aqib. Politik Islam Hindia Belanda, Jakarta: LP3ES, 1985.

Suwondo, Kutut. *Civil Society* di Aras Lokal: Perkembangan Hubungan antara Rakyat dan Negara di Pedesaan Jawa, Salatiga: Pustaka Percik, 2005, 13.

Syamsudin, M. Din. Islam dan Politik Era Orde Baru. PT Logos Wacana Ilmu, Jakarta: 2001, cetakan I.

Sztompka, Piotr. *The Sociology of Social Change.* Jakarta: Prenada Media. 1993.

Tibi, Bassam. Culture and Knowledge: *The Politics of Knowledge as A Postmodern Project? The Fundamentalist Claim to De-Westernization. Theory, Culture and Society*, 1995.

Tim Penyusun FOZ, Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia, Ciputat: IMZ, 2011.

Tim Penyusun, *Training The Concept of Quality and Introduction to ISO 9001:2015, Standard, Modul, Dynamic Consultant*, Jakarta, tt, 31.

Tim Penyusun, Buku Profile NU Care-LAZISNU 2012-2015, Jakarta: NU Care-LAZISNU, tt.

Tim Penyusun, Panduan Organisasi Pengelolaan Zakat, Jakarta: Departemen Agama RI, 2008.

Uhlin, Anders. Oposisi Berserak: Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia, terj. Rofiq Suhud, Bandung: Mizan, 1998.

Usman, Husaini dan Purnomo Setiady Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial,* Jakarta: Bumi Aksara, 2006.

Wahid, Abdurrahman. Universalisme dan Kosmopolitanisme Peradaban Islam: Kumpulan Karangan, Jakarta, 1991.

Wheelwright, P. *Heraclitus*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1959.

Wibisono, Yusuf. Mengelola Zakat Indonesia Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, Jakarta: Kencana. 2015.

Widodo Usman, dkk. (ed.), *Membongkar Mitos Masyarakat Madani*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000.

Yakin, Ayang Utriza. HAM Demokrasi dan Peran Masyarakat Madani, Islam Moderat dan Isu-Isu Kontemporer: Demokrasi, Pluralisme, Kebebasan Beragama, Non-Muslim, Poligami, dan Jihad, Jakarta: Kencana, 2016.

Yasin, A.Z. Fachri dkk, Petani, Usaha Kecil dan Koperasi Berwawasan Ekonomi Kerakyatan, Pekanbaru: Unri Press, 2002.

Zulkarnain. Membangun Ekonomi Rakyat: Persepsi Tentang Pemberdayaan Ekonomi Rakyat, Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 2003.

## Artikel/Jurnal/Sumber Internet

Alam, Bachtiar. "Antropologi dan Civil Society: Pendekatan Teori Kebudayaan," dalam Jurnal Antropologi Indonesia Vol. 30, No. 2, 2006.

Ancok, Djamaludin. "Membangun Kepercayaan Menuju Indonesia Madani, Demokratis dan Damai (Sebuah Tinjauan Psikologi Sosial)" dalam Buletin Psikologi, Tahun X, No. 2, Desember 2002.

Baidhawy, Zakiyuddin." Diskursus *Civil Society* dalam Perspektif Filsafat Islam dan Barat, Millati, *Journal of Islamic Studies and Humanities*," Volume 1, No.2 Desember 2016.

Beik, Irfan Syauqi. "Peran Negara dalam Pengelolaan Zakat," Majalah Zakat Menyucikan Harta dan Jiwa, Maret – April 2013.

Benthal, Jonathan. *"Financial Worship:The Quranic Injuction to Almsgiving, Journal of The Royal Anthropological Institute," 1999,5(1).*

Budiman, Arief (ed). *State and Civil Society in Indonesia*, Monash: Monash Papers on Southeast Asia, 1990.

Dewi Irmasari, Baru 17 dari 235 Anggota Forum Zakat yang Tersertifikasi Nasional, Kamis 01 Juni 2017, 02:40 WIB. https://news.detik.com/berita/d-3517254/baru-17-dari-235-anggota-forum-zakat-yang-tersertifikasi-nasional.

Effendy, Bachtiar. "Masa Depan *Civil Society* di Indonesia: Memeriksa Akar Sosio Religius", *Jurnal Refleksi*

*Pemikiran dan Kubudayaan, Tashwirul Afkar*, Edisi No. 7 Tahun 2000 – ISSN: 1410-9166, 2000.

Fathony, Alvan. "Optimalisasi Peran dan Fungsi Lembaga Amil Zakat Dalam Menjalankan Fungsi Sosial," dalam Hakam, Volume 02 Nomor 01, Januari-Juni 2018.

Gambiro, Gondo Radityo. "Banyak yang Belum Paham Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Ini," Infoz Edisi 15 Tahun VI November – Desember. 2011.

Gunawan, Edi." Relasi Agama dan Negara perspektif Pemikiran Islam." Jurnal Al Hikmah Vol XV Nomor 2, 2014.

Hafidudin, Didin." UU Pengelolaan Zakat 2011 Tidak Hilangkan LAZ Tidak Mematikan Kedermawanan Sosial," INFOZ+ Edisi 15 Tahun VI November - Desember 2011.

https://www.bps.go.id/website/images/Kemiskinan-Rilis-Januari-2019-ind.jpg akses pada 2 April 2020.

Humas, Inilah Pemenang BAZNAS Award 2019. https://baznas.go.id/beritadetail/baca/Inilah_Pemenang_BAZNAS_Award_2019/347. Akses 15 Oktober 2019.

Istutik. "Analisis Implementasi Akuntansi Zakat dan Infak/Sedekah (PSAK: 109) pada Lembaga Amil Zakat di Kota Malang." Jurnal Akuntansi Akrual. 2(1): 2013.

Jahar, Asep Saepudin. "Zakat Antar Bangsa Muslim: Menimbang Posisi Realistis Pemerintah dan Organisasi Masyarakat Sipil".dalam Zakat & Empowering Jurnal Pemikiran dan Gagasan, Volume 1, Nomor 4, Agustus 2008.

Jahar, Asep Saepudin, "*The Clash Between Muslim and State: Waqf and Zakat in Post Independencet of Indonesia*," Studia Islamika, Vol 13. No.3, 2006.

Jahar, Asep Saepudin. "Marketing Islam through Zakat Institutions in Indonesia," dalam Studia Islamika, 22 No, 3 2015.

Jahar, Asep Saepudin. "Zakat Antar Bangsa Muslim: Menimbang Posisi Realistis Pemerintah dan Organisasi Masyarakat Sipil, Zakat & Empowering," Jurnal Pemikiran dan Gagasan 1, No,4, Agustus 2008.

Jb, Masroer C dan Lalu Darmawan, "Wacana *Civil Society* (Masyarakat Madani) di Indonesia," dalam Sosiologi Reflektif, Volume 10. No.2, April 2016.

M. Fuad Nasar, "Integrasi Pengelolaan Zakat dalam Undan-Undang Nomor 23 Tahun 2011, September 2011 diakses dari www.pusat.baznas.go.id/berita-artikel/integrasi-pengelolaan-zakat-uu-no-23-tahun-2011 pada 27 Juli 2014

Majalah Zakat menyucikan Jiwa, Sinergi Sistem Manajemen Zakat Antara BAZNAS, LAZISMU dan LAZISNU, Edisi Mei-Juni 2014 M, Rajab-Sya'ban 1435 H, 23.

Mawardi, Ahmad Imam. "Charles Wright Mills dan Teori Power Elite: Membaca Konteks dan Pemetaan Teori Sosiologi Politik Tentang Kelas Elite Kekuasaan" dalam Jurnal Sosiologi Pendidikan Humanis Vol 4, No 2, Desember 2019.

Mintarti, Nana dkk. "Mengapresiasi Bangkitnya *Civil Society* dalam Pengelolaan Zakat di Indonesia. Zakat&Empowering; Jurnal Pemikiran dan Gagasan," Volume 1, Nomor 4,Agustus 2008.

Mintarti, Nana. "Perluas Partisipasi Publik dalam Pengelolaan Zakat." Dalam Zakat & Empowering; Jurnal Pemikiran dan Gagasan, Volume 1, Nomor 4, Agustus 2008.

Mohammad Hatta (1902-1980), Kumpulan Karangan Penerbitan dan Balai Buku Indonesia –Amsterdam-Surabaja, 1953, dalam Media Indonesia, Senin 11 Agustus 2014, 21.

Muslih, Mohammad. "Wacana Masyarakat Madani: Dialektika Islam Dengan Problem Kebangsaan," *Jurnal Tsaqafah* 6, No. 1. 2010.

Nasar, M. Fuad. "Transisi BAZNAS dan Peran Kementerian Agama," Makalah, 10 Desember 2014.

Nasrudin, Muhammad. Keberterimaan Amil Zakat LAZIS NU dan LAZIS Muhammadiyah terhadap Hegemoni Negara dalam Pengelolaan Zakat. NIZHAM Volume 05, No.02, Juli – Desember 2017.

Nurdin, Ali. "Transformasi Dompet Dhuafa dari Lembaga Amil Zakat menjadi Lembaga Sosial Kemanusiaan" dalam Al-Turāṡ Vol. XIX No. 2, Juli 2013.

Nurjamal. Pusat Studi Zakat Kini Hadir di UNISNU. https://www.gomuslim.co.id/read/news/2019/10/07/15116/-p-pusat-studi-zakat-kini-hadir-di-unisnu-p-.html akses 16 Oktober 2019.

Permana, Fuji E dan Andi Nur Aminah, Rakornas Zakat 2019 Lahirkan 22 Resolusi, https://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/wakaf/pnyz1f384/rakornas-zakat-2019-lahirkan-22-resolusi Kamis 07 Mar 2019 07:08 WIB. Akses pada 14 Oktober 2019.

Setiawan, Kendi dan Mahbib, NU Care-LAZISNU secara Nasional Sepakat Tingkatkan Peran. Selasa, 31 Mei 2016, 08.15 WIB. https://www.nu.or.id/post/read/68649/nu-care-lazisnu-secara-nasional-sepakat-tingkatkan-peran. Akses 16 Oktober 2019.

Subekan, Achmat. "Potensi Zakat Menjadi Bagian Keuangan Negara, Jurisdictie: Jurnal Hukum dan Syariah Vol. 7 No.2 Tahun 2016.

Susetyo, Heru. *"Contestation Between State and Non-State Actors in Zakat Magemenat in Indonesia: Socio Political Dynamic of Islamic Law in Semi Secular Country*," dalam Shariah Journal, 2015, volume 23 issue 3.

Suyono, Yusuf. "Menyoal Kesenjangan antara *Das Sollen* Islam dengan *Das Sein* Praksis Kehidupan Muslim,"

dalam Teologia, Volume 25, Nomor 1, Januari – Juni 2014.

Syamsulhakim, E. "The Effect of the Implementation of the New Regulation on Personal Income Taxation in Indonesia (the Law Number 17/2000) on the Behavioral of Personal Income Tax and Islamic Income Tithe (zakat mal) Payer," Working Paper in Economics and Development Studies, Department of Economics, Padjadjaran University, Bandung, Indonesia. 2002, http://www.equitablepolicy.org/wpaper/200202.

Tira Santia, Ekonomi Masyarakat Miskin Paling Rentan Terdampak Virus Corona, Lihat https://www.liputan6.com/bisnis/read/4209154/ekonomi-masyarakat-miskin-paling-rentan-terdampak-virus-corona 23 Mar 2020, 14:30 WIB akses 02 April 2020.

Wahyuni, Sri. "Peranan LAZ Sebagai Pengelola Zakat Dalam Pendayagunaan Zakat Produktif: Studi Kasus Rumah Zakat Medan," *AT-TAFAHUM: Journal of Islamic Law* 1, No. 2.2017.

*Wijaya Daya, Negri,* "Kontrak Sosial Menurut Thomas Hobbes dan John Locke," dalam JSPH (Jurnal Sosiologi Pendidikan Humanis), Volume 1, Nomor 2, Desember 2016.

Zaini, Moh. "Esensi Spirit Pendidikan Islam dalam Konsep Pemikiran Paulo Freire." dalam El-Qudwah. Jurnal Integrasi Sains dan Islam UIN Malang. Volume 10, 2014.

UU Zakat Terbit, LAZ Bakal Redup?, INFOZ+ Edisi 15 Tahun VI November - Desember 2011, 4.

www.covid-19.go.id. Akses 2 April 2020.

www.baznas.or.id

https://mui.or.id/sejarah-mui/

http://nucare.id/tentang

http://nucare.id/tentang akses 16 Oktober 2019.

https:// kowani.or.id/gabungan-usaha-pembaharuan-pendidikan-islam/
https://forumzakat.org/tentang-foz/
https://nucare.id/annual-report akses 19 Mei 2020
Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999.
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.
KMA nomor 373 Tahun 2003.
Peraturan BAZNAS RI Nomor 2 Tahun 2018 tentang Sertifikasi Amil Zakat
KMA Nomor 333 Tahun 2015 mengenai pedoman pemberian izin LAZ
Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2015
Perbaznas No 3 Tahun 2019
Perbaznas Nomor 4 Tahun 2014.
Rencana Strategis Lembaga Amil Zakat Infak dan Shadaqah Muhammadiyah 2015-2020.
Tanfidz Muktamar Muhammadiyah ke-47, 2015, 44.
Surat Keputusan PBNU No. 14/A.II/6/2010 tentang Susunan Pengurus LAZISNU Periode 2010-2015.
*Annual Report* LAZISNU 2016
*Annual Report* LAZISNU 2017
*Annual Report LAZISNU 2018*
*Annual Report* LAZISNU 2019
Laporan Tahunan LAZISMU 2018

## Wawancara

Abdul Rauf, Sekretaris Nu-Care Lazisnu di Nu Care Lazisnu, Jakarta, 17 September 2019.
Hilman Latief, Pimpinan Pusat Lazismu, Yogyakarta 29 September 2019
Slamet Surachmat, Amil Lazis Biaturrahman Semarang, 15 Oktober 2019 via telepon
Edi Surya, Bagian SDM LAZISMU, Jakarta 28 November 2019.

Rizal, Direktur fundraising LAZISMU, Jakarta, 23 September 2019.

Hasan, Bagian SDM NU-Care LazisNU, Jakarta, 28 November 2019.

## Diskusi/FGD/Zoom Meeting

Khuzaifah Hanum (Kepala Bagian Penelitian BAZNAS), Praktik Zakat di Masa Pasca Reformasi: Zakat Management Training, Diskusi via zoom meeting dan streaming youtube BAZNAS TV, 20 Mei 2020.

Fuad Nasar (Direktur Zakat dan Wakaf Kementerian Agama), Kebijakan Legalitas OPZ di Masa Pandemi, zoom meeting yang diinisiasi oleh FOZ dengan menghadirkan Fuad Nasar selaku Direktorat Zakat dan Wakaf Kementerian Agama, Romidi Karnawan dari BAZNAS dan moderator Nana Sudiana selaku ketua FOZ (Forum Zakat). Jakarta, 5 Mei 2020. FOZ.

Fuad Nasar (Direktur Zakat dan Wakaf, Kementerian Agama).Talk Show Romidi Karnawan dengan Narasumber Fuad Nasar, Koordinasi OPZ Menanggulangi Covid-19, Mozaik Gerakan Zakat, zoom meeting dan streaming youtube oleh BAZNAS pada 22 Mei 2020.

Romidi Karnawan (BAZNAS), Rekomendasi LAZ, zoom meeting yang diinisiasi oleh FOZ dengan menghadirkan Fuad Nasar selaku Direktorat Zakat dan Wakaf Kementerian Agama, Romidi Karnawan dari BAZNAS dan moderator Nana Sudiana selaku ketua FOZ (Forum Zakat). Jakarta, 5 Mei 2020.

Asep Saefudin Jahar, Birokrasi Syariah di Indonesia Modern: Kasus Wakaf Zakat dan Hukum Keluarga. Makalah disampaikan dalam Seminar Pendulum Syariah Antara Negara dan Masyarakat, Jakarta, Kamis 14 Mei 2020,

10.30 – 12.00 WIB via zoom meeting dalam acara Tadarus Litapdimas 7 Diktis Kementerian Agama.

Talk Show Romidi Karnawan dengan Narasumber Fuad Nasar, Koordinasi OPZ Menanggulangi Covid-19, Mozaik Gerakan Zakat, zoom meeting dan streaming youtube oleh BAZNAS pada 22 Mei 2020.

Arskal Salim, keynote Speech dalam acara Seminar Pendulum Syariah Antara Negara dan Masyarakat, Jakarta, Kamis 14 Mei 2020, 10.30 – 12.00 WIB via zoom meeting dalam acara Tadarus Litapdimas 7 Diktis Kementerian Agama.

Marzuki Wahid, Pembahas pada Seminar Pendulum Syariah Antara Negara dan Masyarakat, Jakarta, Kamis 14 Mei 2020, 10.30 – 12.00 WIB via zoom meeting dalam acara Tadarus Litapdimas 7 Diktis Kementerian Agama.

Bambang Sudibyo (Ketua BAZNAS) , Potensi Zakat dan Wakaf Indonesia. Public Expose Hasil Survey Indeks Literasi Zakat dan Wakaf Tahun 2020, Rabu, 20 Mei 2020 pukul 14.00 – 16.00 WIB, Live streaming BAZNAS TV, Bimas Islam TV

Muhammad Hasbi Zaenal (Kepala Puskasbaznas), Potensi Zakat dan Wakaf Indonesia. Public Expose Hasil Survey Indeks Literasi Zakat dan Wakaf Tahun 2020, Rabu, 20 Mei 2020 pukul 14.00 – 16.00 WIB, Live streaming BAZNAS TV, Bimas Islam TV.

# GLOSARIUM

| | | |
|---|---|---|
| Agama | : | Sistem yang mengatur tata keimanan/kepercayaan dan peribadatan kepada Tuhan Yang Maha kuasa serta kaidah yang berhubungan dengan pergaulan manusia dan manusia lainnya. |
| BAZNAS | : | Badan amil Zakat Nasional, Lembaga pengumpul dan pendayagunaan dana zakat yang dibentuk oleh pemerintah dari tingkat pusat sampai dengan tingkat daerah |
| LAZ | : | Lembaga Amil Zakat, Lembaga pengumpul dan pendayagunaan dana zakat yang dibentuk atas swadaya masyarakat |
| *Civil Society* | : | Masyarakat yang mandiri, terbuka, egaliter, bebas dari dominasi dan tekanan negara. |
| Zakat | : | Sejumlah harta yang wajib dikeluarkan oleh umat Muslim untuk diberikan kepada golongan yang berhak menerima |
| Muzaki | : | *Sebutan bagi orang yang* dikenakan kewajiban membayar zakat atas kepemilikan harta yang telah mencapai nishab dan haul. |
| Mustahik | : | Orang yang berhak menerima zakat |
| Nisab | : | Jumlah harta benda minimum yang dikenakan zakat |
| Haul | : | Jangka waktu satu tahun yang menjadi batas kewajiban membayar |

| | | |
|---|---|---|
| | | zakat bagi pemilikan harta kekayaan |
| Asnaf | : | Golongan yang berhak menerima zakat |
| Demokrasi | : | Gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi warga negara |
| Dinamika | : | Senantiasa bergerak atau berubah-ubah |
| Dualisme | : | Saling Bertentangan atau tidak sejalan |
| FOZ | : | Forum Zakat (FOZ) berfungsi sebagai wadah berhimpunnya Badan Amil Zakat (BAZ) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) di seluruh Indonesia. Asosiasi lembaga pengelola zakat ini yang menginisiasi dan mendorong lahirnya payung hukum zakat di Indonesia. FOZ berdiri pada 19 September 1997 oleh 11 lembaga yang terdiri Dompet Dhuafa Republika, Bazis DKI Jakarta, Baitul Mal Pupuk Kujang, Baitul Mal Pupuk Kaltim, Baitul Mal Pertamina, Telkom Jakarta, Bapekis Bank Bumi Daya, Lembaga Keuangan Syariah Bank Muamalat Indonesia, PT Internusa Hasta Buana dan Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Indonesia (STIE) Jakarta. |
| *Fundraising* | : | Penghimpunan |
| Integrasi | : | Pembauran hingga menjadi kesatuan yang utuh dan bulat |
| Jejaring | : | Pola hubungan secara fungsional |

| | | |
|---|---|---|
| | | diantara komponen-komponen yang diarahkan untuk mencapai tujuan bersama |
| Kerja sama | : | Kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh beberapa orang (lembaga) untuk mencapai tujuan bersama |
| Konteks | : | Situasi yang ada hubungannya dengan suatu kejadian |
| Kontestasi | : | Suatu pertarungan atau persaingan antar aktor |
| Koordinasi | : | Perihal mengatur suatu organisasi atau kegiatan sehingga peraturan dan tindakan yang akan dilaksanakan tidka saling bertentangan atau simpang siur. |
| Manajemen | : | Penggunaan sumber daya secara efektif untuk mencapai sasaran |
| Maslahat | : | Sesuatu yang mendatangkan kebaikan, faedah, guna |
| Muhammadiyah | : | Gerakan Islam dakwah amar ma'ruf nahi munkar dan tajdid yang bersumber dari al-Qur'an dan Sunah, berfokus pada perubahan, pembaharuan dan kesejahteraan umat. |
| NU | : | Organisasi sosial keagamaan yang dipelopori oleh ulama dan kyai |
| Filantropi | : | Kedermawanan kepada sesama |
| Optimalisasi | : | Sistem atau upaya menjadikan paling baik atau paling tinggi |
| OPZ | : | Lembaga pengelola zakat baik BAZ maupun LAZ |
| Ormas | : | Organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan |

| | | |
|---|---|---|
| | | aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan. Bertujuan untuk ikut berpartisipasi dalam pembangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasar Pancasila. |
| Pemberdayaan | : | Membuat sesuatu menjadi berdaya atau mempunyai kekuatan |
| Peran | : | Suatu rangkaian perilaku tertentu yang ditimbulkan oleh suatu jabatan tertentu. Tindakan atau perilaku yang dilakukan seseorang yang menempati suatu posisi dalam status sosial |
| POROZ | : | POROZ (Perkumpulan Organisasi Pengelola Zakat) merupakan asosias. Lembaga pengelola zakat yang bersifat nirlaba dan independen, sebagai wadah berhimpunnya Lembaga Amil Zakat (LAZ) berbasis organisasi masyarakat Islam. POROZ dideklarasikan pada Jumat, 9 Februari 2018, bertepatan dengan 23 Jumadil Awal 1439 Hijriyah. Pemrakarsa asosiasi ini awalnya adalah lembaga amil zakat dari lima ormas Islam : NU Care-LAZISNU, Lembaga Amil Zakat Muhammadiyah (Lazismu), Lembaga Amil Zakat Pusat Zakat Umat (PZU) Persis, Laznas Dewan Da'wah Islamiyah Indonesia, dan Baitul Maal Hidayatullah (BMH). Setelah itu bergabung LAZ Wahdah Islamiyah (kini Wahdah Inspirasi Zakat), |

| | | |
|---|---|---|
| | | dan LAZNAS Al Irsyad Al-Islamiyah. |
| Potensi | : | Suatu kemampuan atau kekuatan yang mempunyai kemungkinan untuk dikembangkan lagi |
| Regulasi | : | Suatu peraturan yang dibuat untuk membantu mengendalikan suatu kelompok, lembaga/ organisasi, |
| Aturan Organik | : | Undang-Undang yang pembentukannya diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Peraturan Perundang-Undangan. |
| Respons | : | Tanggapan, reaksi, jawaban |
| Sinergi | : | Saling mengisi dan melengkapi perbedaan untuk mencapai hasil yang lebih besar daripada jumlah per bagian |
| Strategi | : | Strategi merupakan suatu cara untuk mencapai suatu tujuan dengan berdasarkan analisa terhadap faktor eksternal dan internal. |
| Struktur | : | Suatu pengaturan dan hubungan antara unsur-unsur atau elemen-elemen yang saling berhubungan. |
| Birokrasi | : | birokrasi berasal dan kata bureaucracy yang bermakna ‘administrasi yang dicirikan oleh kepatuhan pada aturan, prosedur, dan jenjang kewenangan sehingga sering mengakibatkan kelambanan kerja, kerumitan perolehan hasil, dan penundaan gerak. |
| Birokratisasi | : | birokratisasi berasal dari kata *bureaucratization* bermakna ‘hasil tindakan yang berhubungan dengan, |

atau yang bercorak birokrasi'.

| | | |
|---|---|---|
| Debirokratisasi | : | Tindakan atau proses mengurangi tata kerja yang serba lamban dan rumit agar tercapai hasil dengan lebih cepat' |
| Deregulasi | : | Tindakan atau proses menghilangkan atau mengurangi segala aturan |
| Syariat | : | Hukum agama yang menetapkan peraturan hidup manusia |
| Transisi | : | Peralihan dari suatu keadaan pada keadaan yang lain |
| Rekomendasi | : | Saran yang menganjurkan, membenarkan, menguatkan |
| Ijin Operasional | : | Ijin usaha yang terintegrasi secara elektronik atau OSS (*Online Single Submission*), dengan mengacu pada PP No.24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha. |
| Historis | : | Berkenaan dengan sejarah; bertalian atau ada hubungannya dengan masa lampau |
| Akar rumput (*grass root)* | : | Kalangan yang berasal dari struktur bawah (*bottom*) |
| Pendulum | : | Benda atau sesuatu yang berayun pada arah berlawanan satu sama lain dengan pasti. |
| Wacana | : | Pertukaran ide. Suatu deretan kalimat yang saling berhubungan satu sama lain serta menghubungkan proposisi yang satu dengan yang lainnya. Wacana dapat berupa kata, kalimat, paragraf, atau karangan yang utuh serta lebih besar, seperti artikel atau pun buku. |
| Diskursus | : | Sebuah sistem berpikir, ide-ide, |

| | | |
|---|---|---|
| | | pemikiran, dan gambaran yang kemudian membangun konsep suatu kultur atau budaya |
| Tata kelola | : | Rangkaian proses, kebiasaan, kebijakan, aturan yang memengaruhi pengarahan, pengelolaan, serta pengontrolan suatu lembaga. mencakup hubungan antara para pemangku kepentingan (*stakeholder*). |

# BIODATA PENULIS

Dwi Martiningsih lahir di Purworejo, pada tanggal 27 Maret 1984. Tahun 2008 ia meraih gelar S.Psi untuk studi Psikologi Sosial di Fakultas Psikologi Universitas Diponegoro (Undip) Semarang, dengan skripsi berjudul Dinamika Pengalaman Religious *Hujjaj* (Individu yang Menunaikan Haji) di Kota Semarang.

Pengalaman organisasi dimulai sejak SMU dengan mengikuti kegiatan Palang Merah Remaja, (PMR). Selama studi S1 mengikuti berbagai organisasi kampus: KeSSPi (Kelompok Studi Psikologi Islam), Skripsi (Sie Kerohanian Islam Psikologi) sebagai Kadiv Perpustakaan, Majalah Psikologi Psikomedia sebagai Pimpinan Redaksi, reporter Manunggal (Lembaga Pers Undip).

Awal mula ia jatuh cinta pada dunia filantropi Islam pada 2005. Ia bergabung sebagai relawan angkatan I di Rumah Zakat (RZ) yang saat itu sedang melakukan "babat alas" cabang barunya di Jl. Lamper Tengah Semarang. Berbagai kegiatan Rumah Zakat pernah diikutinya, baik dalam strategi *fundraising*, ComDev (*Community Development*) dengan pendampingan usaha mustahik (*Ecocare*), KamRel (Kampus Relawan/ *Youthcare*), pembinaan anak asuh (*Educare*), penyaluran ZIS ke daerah terpencil di Dusun Jengkol Limbangan, daerah rawan rob/banjir di Tanjung Mas, hingga ikut terjun langsung dalam penanganan korban gempa bumi Yogyakarta (2006), khususnya anak-anak yang mengalami trauma psikologis. Ia juga pernah mengikuti kegiatan peningkatan kapasitas amil RZ Joglo Semar (Jogja – Solo-Semarang) di Yogyakarta.

Selain berorganisasi, ia juga aktif mencari pengalaman kerja di sela-sela kuliah. Diantaranya: sebagai *privat teacher* siswa SD untuk baca tulis al-Quran dan pelajaran Agama Islam (2005-2009); Koordinator Wilayah Pembinaan anak

asuh Rumah Zakat di Pudak Payung, Banyumanik, Semarang (2006 – 2008); *shadow teacher* (pendamping siswa berkebutuhan khusus) di Sekolah Islam Bina Amal Semarang (2007); BRO (*Both Relation Officer*) di Rumah Zakat cabang Semarang (2008 – 2009).

Tahun 2009 ia mulai mengabdi kepada negara dengan keluarnya surat panggilan kerja (SK CPNS), setelah setahun sebelumnya mengikuti tes seleksi CPNS pada 2008. Pertama kalinya, ia ditempatkan sebagai staf kepegawaian di BLA (Balai Litbang Agama) Semarang, Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI (2009 – 2015). Di samping itu, ia juga sebagai sekretaris Dharma Wanita Balai Litbang Agama Semarang (2009 – 2012). Selama sebagai staf kepegawaian, ia juga menjadi asisten penelitian dan mengikuti beberapa penelitian: Jejak-jejak Muslimah sebagai Kepala Keluarga (di Surabaya dan Banyuwangi), Penyusunan Database Kitab Karya Ulama di Jawa Timur, Pembuatan Profil Aliran-Aliran Agama Kristen di Kupang (NTT), Penelitian Kitab Karya Hasyim Asy'ari di Jombang, Dinamika Gerakan Pemikiran Islam Mahasiswa di UNS (Surakarta).

Pada tahun 2015 ia mutasi kerja ke LPMQ (Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an) Badan Litbang dan Diklat Kemenag RI. Ia mengawali karir di LPMQ sebagai staf sosialisasi al-Qur'an bidang Pengkajian al-Qur'an (2015-2016); staf kajian Al-Qur'an bidang Pengkajian al-Qur'an (2016-2017); dan sebagai Peneliti bidang Agama dan Tradisi Keagamaan (2017 – sekarang). Pada tahun 2017-2018 dan 2020 ia juga menjadi anggota tim Penilaian Buku Ajar Pendidikan Agama Islam di Puslitbang Lektur dan Khazanah Keagamaan dan Managemen Organisasi (LKKMO), Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI.

Sejak bergabung sebagai peneliti LPMQ, ia mengikuti beberapa kegiatan penelitian: Persepsi Masyarakat tentang Digital Qur'an Kemenag di Ternate Maluku Utara pada 2018, Kemampuan Baca Tulis Al-Qur'an pada Mahasiswa

Perguruan Tinggi Islam di Aceh pada 2019, dan Penelitian Mushaf Cetak Pasca MSI (Mushaf Standar Indonesia) pada 2020 dengan judul Problematika Pembinaan Pengawasan dan Penerbitan Al-Quran: Studi Atas Peran LPMQ (Lajnah Pentasihan Mushaf Al-Qur'an).

Pada tahun 2020 untuk pertama kalinya ia kolaborasi dengan beberapa dosen dalam penulisan Antologi Merdeka Belajar di saat pandemi Covid-19. Tulisannya berjudul Pentingnya Regulasi Diri Menghadapi Pandemi Covid-19. Pada tahun 2021 ia juga tertarik untuk kembali menerbitkan Bunga Rampai dengan judul Religiusitas sebagai Coping Stress Pada Mahasiswa Tingkat Akhir di Masa Pandemi Covid-19.

Saat ini penulis sebagai anggota di beberapa organisasi profesi: Himpenindo (Himpunan Peneliti Indonesia), APAI (Asosiasi Peneliti Agama Indonesia), Himpsi (Himpunan Psikologi Indonesia), API (Asosiasi Psikologi Islami), dan AKDI (Akademi Kesadaran Diri) Ibadurrahman Semarang. Pada Januari 2022, seiring dengan perubahan regulasi, akhirnya penulis memutuskan pindah ke BRIN (Badan Riset Inovasi Nasional) dan bergabung dengan Pusat Riset Agama dan Kepercayaan.

SEKOLAH PASCASARJANA
GRADUATE SCHOOL
Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta
graduate.uinjkt.ac.id
Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta
@spsuinjkt
spsuinjkofficial
t.me/spsuinjkt
SPs UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

UIN SYARIF HIDAYATULLAH JAKARTA
SEKOLAH PASCASARJANA
GRADUATE SCHOOL

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

# Syarif Hidayatullah

JAKARTA – INDONESIA

# PERAN *ISLAMIC CIVIL SOCIETY* DALAM PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

Berbagai respons NU-Care LAZISNU dan LAZISMU dalam menyikapi regulasi zakat baru merupakan suatu bentuk nyata hadirnya *Islamic civil society* untuk turut serta secara nyata dan berkontribusi secara positif dalam membangun gerakan zakat nasional yang demokratis.

Secara historis, lembaga zakat di Indonesia lahir dari rahim *civil society* dan berbagai gerakannya telah mampu mendorong legalisasi zakat memasuki ranah hukum positif Negara Republik Indonesia. Sudah sepatutnya jika eksistensi LAZ penting dijaga dan didukung untuk menjadi penyeimbang BAZNAS sekaligus memajukan gerakan zakat nasional. Tujuannya tidak lain agar kemandirian masyarakat tetap terjaga. Di sisi lain juga sebagai dukungan positif bagi pemerintah dalam mengatasi berbagai problematika bangsa dan negara, berbagi peran dan bekerja sama dalam pembangunan nasional. *Fastabi rot* dalam merajut benang kemaslahatan umat Islam dan bangsa Indonesia.

OMAH AKSORO INDONESIA

ISBN 978-623-95021-8-8